

МИНИСТЕРСТВО ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫЙ ФОНД «ЦЕНТР ОХРАНЫ ДИКОЙ ПРИРОДЫ»

**СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ
НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПАРКАМИ РОССИИ**

МОСКВА

ИЗДАТЕЛЬСТВО ЦЕНТРА ОХРАНЫ ДИКОЙ ПРИРОДЫ

2002

ББК 28.088л6

С83

С83

СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПАРКАМИ РОССИИ. — М.: ИЗД-ВО
ЦЕНТРА ОХРАНЫ ДИКОЙ ПРИРОДЫ, 2002. — 36 С.

ISBN 5-93699-036-2

Стратегия управления национальными парками России раскрывает основные принципы и механизмы формирования системы национальных парков страны, их цели и задачи, особенности охраны природных комплексов и управления ресурсами, а также роль местного населения в планировании и деятельности национальных парков.

Издание адресовано руководителям и специалистам охраны природы и заповедного дела, органов власти и управления, а также НГО экологического профиля.

ББК 28.088л6

Стратегия управления национальными парками России разработана Центром охраны дикой природы при содействии Министерства природных ресурсов Российской Федерации и поддержке RHS Associates, Ltd. (Великобритания) и Министерства международного развития Великобритании.

Стратегия базируется на положениях Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», определяет и объясняет основные направления организации и совершенствования процесса управления в области формирования сети национальных парков, их организации и функционирования.

В разработке Стратегии принимали участие специалисты Центра охраны дикой природы (*В. Л. Попов, А. Р. Григорян, Б. В. Веселин, Ю. А. Буйвололов, С. Н. Тарасов*), Министерства природных ресурсов Российской Федерации (*В. Б. Степаницкий, М. Л. Крейндин, М. С. Стишов, А. В. Кузнецова*), Росгипролеса (*С. И. Федоров, Ю. В. Добрушин*), Российского НИИ культурного и природного наследия (*Ю. А. Веденин, Н. В. Максаковский, М. Е. Кулешова*), Института географии РАН (*И. В. Покровская*), МГУ им. М. В. Ломоносова (*В. П. Чиждова*), ВНИИприроды (*Н. М. Забелина*), Центра по изучению мигрирующих животных Евразии (*В. О. Авданин*), ЦС ВООП (*С. В. Николаев*), Эколого-

просветительского центра «Заповедники» (*Н. Р. Данилина*).

Представители RHS Associates, Ltd. осуществляли следующую консультационную поддержку: *Джонатан Радж* — технический советник, *Майкл Дайер* — управление охраняемыми территориями, *Крис Рок* — устойчивое жизнеобеспечение населения, *Филипп Джонсон* — рекреация и туризм, *Френсис Хёрст* — участие заинтересованных сторон и зонирование, *Брайан Анжел* — сельское развитие. Большую помощь на стадии разработки и внедрения проекта оказал *Найджел Хантер* (Министерство международного развития Великобритании).

Руководство проектом по разработке Стратегии осуществляли *А. Р. Григорян* и *Дж. Радж*.

Положения Стратегии созданы с учетом практики управления национальными парками Европы, США и Канады, разработок отечественных научно-исследовательских и проектно-изыскательских организаций, опыта национальных парков, практически обеспечивающих разработку и реализацию государственных программ по сохранению природных и историко-культурных комплексов и по экологическому просвещению населения.

Издание подготовлено и выпущено при поддержке

МИНИСТЕРСТВА МЕЖДУНАРОДНОГО РАЗВИТИЯ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

© Министерство природных ресурсов Российской Федерации, 2002

ISBN 5-93699-036-2 © Центр охраны дикой природы, 2002

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	2
1. ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ СТРАТЕГИИ	3
2. РОССИЙСКИЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ	4
2.1. МЕСТО НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ В СИСТЕМЕ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИИ	4
2.2. ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКИХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ	5
2.3. СЕТЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ	6
2.4. РОССИЙСКИЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЦЕССЫ ПО СОХРАНЕНИЮ ПРИРОДНОГО И КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ	7
3. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПЛАНИРОВАНИЕ	8
3.1. РАЗВИТИЕ СЕТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ	8
3.2. ПРОЕКТИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ	9
3.2.1. ГРАНИЦЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА	10
3.2.2. ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ ЗОНИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИИ	11
3.2.3. ЗЕМЛИ, ВКЛЮЧЕННЫЕ В ГРАНИЦЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА БЕЗ ИЗЪЯТИЯ ИЗ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ	13
3.2.4. ОХРАННАЯ ЗОНА НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА	14
3.3. ПЛАНИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА	14
3.3.1. ПЛАН УПРАВЛЕНИЯ	15
3.4. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ	17
4. УПРАВЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫМ ПАРКОМ	20
4.1. УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДНЫМИ КОМПЛЕКСАМИ И ОБЪЕКТАМИ	20
4.1.1. УПРАВЛЕНИЕ ЖИВОТНЫМ И РАСТИТЕЛЬНЫМ МИРОМ	21
4.1.1.1. Управление животным миром	21
4.1.1.2. Управление растительным миром	24
4.1.2. УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ ОБЪЕКТАМИ	27
4.1.3. СОХРАНЕНИЕ ГЕОМОРФОЛОГИЧЕСКИХ ЭЛЕМЕНТОВ ЛАНДШАФТА	28
4.1.4. ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ И МОНИТОРИНГ СОСТОЯНИЯ ПРИРОДНЫХ КОМПЛЕКСОВ И ОБЪЕКТОВ	29
4.2. СОХРАНЕНИЕ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ	30
4.3. ОХРАННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА	31
4.4. ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ НА ЗЕМЛЯХ, ВКЛЮЧЕННЫХ В ГРАНИЦЫ ПАРКА БЕЗ ИЗЪЯТИЯ ИЗ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ	33
4.5. СОЗДАНИЕ УСЛОВИЙ ДЛЯ РЕГУЛИРУЕМОГО ТУРИЗМА И ОТДЫХА	35
4.6. НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКАХ	36
4.7. ЭКОЛОГО-ПРОСВЕТИТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	
4.8. СТРУКТУРА И ШТАТЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА	40
4.9. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ	41

ВВЕДЕНИЕ

Российские национальные парки во многом уникальны. Предлагаемая Стратегия учитывает эту уникальность, обусловленную разнообразием природных и социально-экономических условий территории России. Стратегия поддерживает своеобразие российской модели национальных парков, в которой находят отражение не только правовые аспекты национальных парков, но и вековой опыт России в управлении объектами природного и культурного наследия. Поддерживая самобытность российских национальных парков, Стратегия дает возможность шире использовать опыт других стран, столь необходимый для развития российской системы национальных парков в будущем.

Мировая история развития национальных парков насчитывает более ста лет. В России же первый национальный парк («Сочинский») был учрежден постановлением Правительства России в 1983 году. За относительно короткий период в различных регионах страны было создано 35 национальных парков, отличающихся не только природными и социально-экономическими условиями, но и своими сугубо индивидуальными взглядами на то, каким должен быть национальный парк.

Признание законодательством Российской Федерации национальных парков объектами исключительно федеральной собственности требовало от федеральных органов власти выработки и проведения в жизнь единой политики их развития. Стремление к формированию системы национальных парков России, построенной на общепризнанной идеологии и развивающейся на основе всем понятных принципов, нашло свое выражение в предложениях по разработке принципиально нового для Российской Федерации документа: «Стратегия управления национальными парками России» (далее – Стратегия).

В соответствии с Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» (1995) государственное управление и государственный контроль в области организации и функционирования национальных парков осуществляется Правительством Российской Федерации и специально уполномоченным на то федеральным органом – Министерством природных ресурсов Российской Федерации. Стратегия является изложением общих положений политики управления национальными парками России. Положения Стратегии со временем могут совершенствоваться и исправляться, но это является исключительной компетенцией МПР России и реализуется, как правило, путем издания новой редакции Стратегии.

Стратегия раскрывает основные принципы и механизм формирования системы национальных парков России, цели и задачи их деятельности, особенности охраны и управления биологическими ресурсами, водными и геологическими объектами, а также объектами культурного наследия. Кроме того, Стратегия определяет значение и роль местного населения, других заинтересованных сторон в планировании и практической деятельности национальных парков, в организации использования их рекреационных ресурсов.

Задача Стратегии – способствовать эффективному управлению национальными парками в России, раскрыть содержание процесса управления, обеспечить единое понимание целей и задач, стоящих перед национальными парками. Предполагается, что основные идеи и принципы Стратегии найдут свое развитие в будущих нормативных и методических документах, издаваемых Министерством природных ресурсов Российской Федерации.

Стратегия разработана в первую очередь для персонала национальных парков, органов государственной власти, специалистов, работающих в этой области. Она также будет полезна и интересна широкому кругу людей, интересующихся проблемами охраны природы.

1. ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ СТРАТЕГИИ

Целью данной Стратегии управления является совершенствование управления российскими национальными парками. Эта цель должна быть основана на обеспечении сохранения природных и культурных ценностей парков. Кроме того, охраняемые ценности должны приносить пользу местному населению, в т.ч. и проживающему на этих территориях.

Достижение поставленных перед национальными парками целей потребует:

- усиления координирующей роли федеральных органов власти в формировании сети национальных парков, совершенствования процесса практической организации новых национальных парков и достижения их стратегических задач;
- совершенствования планирования деятельности национальных парков через разработку и использование планов управления, обеспечивающих реальное их развитие на ближайшие несколько лет;
- формирования и совершенствования механизмов управления землями, включаемыми в границы территории национального парка без изъятия из хозяйственного использования; признания роли местного населения и других заинтересованных сторон в планировании и управлении национальными парками и в получении выгод, исходящих от национальных парков;
- усиления внимания к организации рационального и устойчивого использования рекреационных и других ресурсов национального парка;
- разработки оптимальных подходов к развитию регулируемого туризма и отдыха;
- совершенствования работы службы охраны национального парка;
- совершенствования управления земельными и иными природными ресурсами национального парка, в первую очередь имеющими определяющее социальное и экономическое значение для местного населения.

Национальные парки должны рассматриваться в более широком контексте, показывая общественности, что они являются неотъемлемой частью местной экономики и благосостояния общества, как интегральные компоненты экологически безопасной среды, и что сама возможность существования людей во многом зависит от наличия особо охраняемых природных территорий.

В Стратегии раскрываются механизмы интеграции парков в региональные социально-экономические системы, даются рекомендации по обеспечению участия местного населения в развитии и управлении национальными парками.

Реализация основных положений настоящей Стратегии позволит рассчитывать на:

- осознание обществом исключительной роли национальных парков в сохранении природного и культурного наследия России;
- повышение социально-экономических преимуществ национальных парков;
- принятие эффективных мер по сохранению природных комплексов, поддержанию процессов естественного развития природных экосистем и сообществ;
- повышение творческой активности специалистов национальных парков в процессе разработки и реализации планов природоохранной, эколого-просветительской, научной и пропагандистской деятельности, в организации и обеспечении регулируемого туризма и отдыха;
- вовлечение местного населения в процесс управления национальными парками и формирования их туристской инфраструктуры, появление реальной пользы, получаемой местными жителями от функционирования национального парка;

- расширение участия национальных парков в российских и зарубежных природоохранных программах;
- подъем общественного интереса к развитию сети национальных парков и участия в этом максимально возможного числа заинтересованных организаций, движений и инициативных групп населения.

2. РОССИЙСКИЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ

Национальные парки являются одной из наиболее важных категорий особо охраняемых природных территорий в России. Национальные парки включают природные комплексы и объекты, обладающие исключительной экологической, исторической и культурной ценностью и имеющие общенациональное значение.

Задачи национальных парков определены в федеральном Законе «Об особо охраняемых природных территориях» и положены в основу политики управления, определяемой Стратегией. Национальные парки и в дальнейшем будут сосредоточивать свои усилия на:

- сохранении природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов;
- сохранении историко-культурных объектов;
- повышении общественной информированности и экологическом образовании, в особенности для местного населения;
- создании условий для регулируемого туризма и отдыха;
- разработке и внедрении научных методов охраны природы и экологического просвещения;
- экологическом мониторинге;
- восстановлении нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов.

Миссия национальных парков России заключается в сохранении и демонстрации для настоящего и будущих поколений людей лучших образцов природного и культурного наследия страны. Реализация такой миссии потребует от национальных парков значительных усилий по формированию в глазах общественности нового понимания их значения и роли. Персонал каждого национального парка должен стремиться сформулировать свое стратегическое видение, т.е. каким бы он хотел видеть свой национальный парк в будущем. Процесс формирования такого видения позволит каждому работнику национального парка лучше понять свои долговременные цели и роль, которую он играет в их достижении.

Учитывая, что сам национальный парк в процессе реализации своих задач управления оказывает влияние на социально-экономическое развитие населения, проживающего в его границах и окрестностях, необходимо постоянно стремиться к обеспечению участия людей в развитии и управлении национальным парком и добиваться, чтобы парк приносил им очевидную пользу.

2.1. МЕСТО НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ В СИСТЕМЕ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИИ

Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» устанавливает семь основных категорий особо охраняемых природных территорий. Особое место среди них занимают государственные природные заповедники и национальные парки. Именно эти две категории могут находиться только в федеральной собственности и управляться федеральными органами власти. Их организация – исключительная компетенция Правительства Российской Федерации. По важности и, главное, по объему решаемых задач национальные

парки в системе особо охраняемых природных территорий России занимают одно из ведущих мест.

Помимо функций сохранения природных комплексов, экологического просвещения населения, осуществления научных исследований и экологического мониторинга, которые присущи также и заповедникам, национальные парки призваны обеспечивать сохранение историко-культурных объектов, восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов, а также создание условий для регулируемого туризма и отдыха.

Таким образом, место национальных парков в единой системе охраняемых природных территорий страны определяется спецификой и широтой того круга задач, который установлен действующим природоохранным законодательством. Национальные парки наряду с заповедниками являются ключевым звеном в системе формирования региональных и общероссийской экологических сетей и играют важнейшую роль в деле сохранения биологического и ландшафтного разнообразия России.

2.2. ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКИХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ

Действующее законодательство определяет национальные парки как природоохранные, эколого-просветительские и научно-исследовательские учреждения, территории которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность и которые предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных, культурных целях и для регулируемого туризма.

К особенностям российских национальных парков следует отнести то, что:

- предоставленные им земли являются федеральной собственностью и относятся к землям природно-заповедного фонда;
- их территории могут включать в себя земли других собственников и пользователей, не изъятые из хозяйственного использования;
- они управляются федеральными органами власти, финансируются из федерального бюджета, имеют свой штат, в т.ч. включающий службу охраны его территории;
- территория каждого национального парка делится на функциональные зоны с характерными для них режимами охраны и использования природных ресурсов, что обеспечивает решение его разнообразных задач;
- каждый национальный парк имеет положение, утверждаемое на федеральном уровне, определяющее его конкретные цели, задачи, режим, территориально-административную структуру;
- режим использования земель, не изъятых из хозяйственного использования, определяется отдельным положением, утверждаемым на федеральном уровне по согласованию с региональными органами власти;
- с национальными парками согласовываются проекты развития населенных пунктов, находящихся в его границах;
- в границах национальных парков запрещена приватизация земельных участков, национальные парки пользуются приоритетным правом их приобретения;
- национальные парки, являясь некоммерческими организациями, осуществляют приносящую доходы хозяйственную и иную деятельность, не противоречащую возложенным на них задачам.

Российские национальные парки создавались на фоне уже сформировавшейся системы государственных природных заповедников, выполняющих важнейшие природоохранные функции, в связи с ярко выраженной потребностью общества в развитии эколого-просветительской деятельности и

создании условий для регулируемого туризма и отдыха на базе особо охраняемых природных территорий.

Между национальными парками, созданными в удаленных и малонаселенных регионах Российской Федерации, и парками, организованными в хорошо освоенных регионах, существуют определенные различия. Основной функцией национальных парков, расположенных в удаленных уголках страны, является сохранение природных комплексов и объектов в естественном состоянии, в то время как парки, действующие в освоенных регионах, в целом уделяют большее внимание задачам управления культурными ландшафтами, созданию условий для рекреации и участию в социально-экономическом развитии региона. В последнем случае возникает необходимость поддерживать и сохранять историко-культурные особенности и ландшафт, не допуская снижения уровня жизни местного населения и способствуя решению связанных с этим социально-экономических вопросов.

Отражая особенности природного и историко-культурного наследия регионов и вписываясь в них, национальные парки остаются федеральными учреждениями, создаваемыми и функционирующими в соответствии с федеральным законодательством.

2.3. СЕТЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ

Создание сети национальных парков в России совпало с периодом реформ. Конец 80-х годов, первая половина 90-х годов характеризовались высокой активностью регионов по созданию на их территориях различных особо охраняемых природных территорий. Наиболее популярными в тот период стали решения об организации государственных природных заповедников и национальных парков, поскольку федеральный статус этих территорий гарантировал защиту природным комплексам, обеспечивал возможность рационального природопользования, а также давал надежду на получение дополнительного финансирования из федерального бюджета.

К настоящему времени в России создано 35 национальных парков общей площадью около 7 млн. гектаров. Они расположены на территории 33 субъектов Российской Федерации, при этом основная доля национальных парков приходится на Европейско-Уральскую часть России. На регионы Сибири приходится всего лишь 6 национальных парков, на Дальнем Востоке до сих пор не создано ни одного. В целом сеть национальных парков страны находится на начальном этапе формирования и имеет все перспективы для существенного расширения.

Опыт формирования сети национальных парков и характер их деятельности позволяет сделать следующие выводы:

– несмотря на общественную поддержку в деле создания национальных парков в России, существует повсеместная недооценка их роли в сохранении природного и культурного наследия, в экологическом просвещении населения, в организации и развитии туризма. Национальные парки не в полной мере реализуют те ожидания, что формируются в обществе;

– российские национальные парки по существу находятся еще в стадии становления, поскольку из-за недостатка финансирования организационные мероприятия не обеспечивали создание должной инфраструктуры, отвечающей их задачам.

Дальнейшее развитие сети национальных парков связано с совершенствованием их нормативно-методической базы, развитием процессов их интеграции в социально-экономическую жизнь регионов, привлечением внимания к их проблемам региональных и местных органов власти, общественности,

научных и природоохранных организаций, поиском дополнительных источников финансирования. Такие изменения неизбежно потребуют совершенствования структуры управления национальным парком и более высокой квалификации его персонала.

2.4. РОССИЙСКИЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЦЕССЫ ПО СОХРАНЕНИЮ ПРИРОДНОГО И КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Российские национальные парки активно участвуют во многих важнейших международных программах и получают достойное признание. Наряду с государственными природными заповедниками национальные парки обеспечивают выполнение Россией таких международных конвенций, как Конвенция об охране водно-болотных угодий международного значения (1971), Конвенция об охране Всемирного культурного и природного наследия (1972), Конвенция о биологическом разнообразии (1992).

Национальные парки России являются неотъемлемой частью общеевропейской экологической сети в качестве ее основных элементов, призванных играть важную роль в реализации Панъевропейской стратегии сохранения биологического и ландшафтного разнообразия.

Национальные парки России могут быть включены во Всемирную сеть биосферных резерватов ЮНЕСКО.

3. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПЛАНИРОВАНИЕ

Национальные парки являются многофункциональными объектами управления со сложной территориальной структурой. Вся деятельность национальных парков, как на землях, предоставленных им в пользование, так и на землях, включаемых в границы их территорий без изъятия из хозяйственного пользования, подчиняется главной задаче – сохранить природные, эстетические и культурно-исторические достоинства их территорий и предоставить посетителям (равно и местному населению) возможность получать наслаждение от индивидуального общения с природой в ее чистом виде.

Работы по проектированию и планированию являются наиболее важным инструментом долгосрочного развития и управления национального парка. Отдельные элементы этих работ начинаются еще до создания национального парка и включают в себя выбор территории, согласование с органами местного самоуправления и населением его будущих границ и режимов использования природных ресурсов, подготовку проектов соответствующих решений.

Очень важно, чтобы задачи управления каждого национального парка последовательно решались на всех стадиях его становления.

3.1. РАЗВИТИЕ СЕТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ

Целью построения сети национальных парков в Российской Федерации является максимальный охват имеющегося в стране природного разнообразия и сохранение наиболее ценных объектов природного и культурного наследия, имеющих наивысшую эстетическую, экологическую, научную и культурную значимость.

Все предложения по созданию новых национальных парков должны оцениваться на соответствие по ряду специфических критериев. В первую очередь необходимо установить степень ценности и уникальности территории будущего национального парка. Для такого признания она должна отвечать всем или подавляющему большинству нижеприведенных требований:

- хорошая сохранность природных комплексов (малонарушенная природа занимает большую часть площади, присутствуют один или несколько достаточно крупных участков нетронутой природы);
- значительное ландшафтное разнообразие (присутствие сильно расчлененного рельефа с выраженными высотными растительными поясами, наличие многочисленных озер, приморские районы с архипелагами и островами, участки глубоковрезанных русел крупных рек);
- высокий уровень биологического разнообразия (сочетание участков-эталонов, репрезентативных для соответствующего ландшафтного региона, с уникальными объектами растительного и животного мира);
- уникальность генетических ресурсов (присутствуют местообитания редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе внесенных в международную Красную книгу и Красную книгу России, а также видов, охраняемых по международным конвенциям и т.п.);
- высокая рекреационная пригодность (территория располагает отличными возможностями для широкого набора рекреационных занятий, включая туризм);
- живописность, высокие эстетические достоинства (наличие значительного количества природных феноменов с уникальными визуальными характеристиками, высокое пейзажное разнообразие и исключительные эстетические качества местности в целом, органичные вкрапления ценных участков культурного ландшафта);

- комфортность природно-климатических условий (благоприятность климата и отсутствие серьезных факторов, лимитирующих рекреационную деятельность);
- историко-культурная ценность (наличие особо ценных объектов культурного наследия – выдающихся памятников истории, культуры, археологии, садово-паркового и инженерного искусства).

Кроме того, в целях обеспечения условий эффективного управления территорией национального парка целесообразно его внешние границы по возможности устанавливать по естественным рубежам, не перегружая их большим количеством поворотов, а саму территорию формировать единым массивом. Организация национального парка из нескольких разрозненных участков возможна в отдельных случаях, но эти предложения требуют наряду с экологической экспертизой более серьезной оценки с точки зрения организации охраны и управления.

Выбирая территорию национального парка, необходимо также учитывать, насколько условия социально-экономического развития региона не препятствуют принятию решения о прекращении или резком ограничении хозяйственного использования природных ресурсов.

Российская Федерация располагает огромной территорией, характеризующейся значительным природно-климатическим разнообразием. Относительно высокая степень сохранности природных комплексов, даже при весьма жестких критериях отбора, позволит придать статус национального парка многим действительно ценным и уникальным природным территориям. Объявить национальными парками все пригодные для этого территории одновременно вряд ли представляется возможным, да и необходимым. Поэтому целесообразно придерживаться определенной очередности в их создании, относя к национальным паркам в первую очередь наиболее ценные территории и природные комплексы федеральной значимости, особенно если есть угроза нарушения их целостности. В этой связи представляется целесообразным каждые 5–10 лет принимать на федеральном уровне уточненные перечни территорий, рекомендуемые для организации национальных парков.

3.2. ПРОЕКТИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ

Территория любого национального парка характеризуется значительной неоднородностью, поэтому необходимо изначально определить, каков будет характер использования каждого из участков парка и как будет развиваться его инфраструктура. Противоречивость задач национального парка ставит при его организации весьма сложную проблему: сохранить для потомков образцы нетронутой природы и одновременно предоставить возможность людям беспрепятственно посещать наиболее интересные природные и культурные объекты. Существует множество инструментов, позволяющих устранить эти противоречия. К ним в первую очередь следует отнести принятие оптимальных архитектурно-планировочных решений, проведение функционального зонирования и разработку планов управления национального парка.

Определить основные планировочные решения, установить необходимые режимы охраны и использования территории, наметить требуемые объемы природоохранных и хозяйственных мероприятий – эти и другие задачи решаются в главном проектом документе национального парка, разрабатываемом сразу после принятия правительственного решения о его создании, – Схеме организации и развития национального парка.

Схема организации и развития национального парка служит базовым проектно-планировочным документом, определяющим основные направления функционирования национального парка как комплексной системы на перспективу

15–20 лет. При наличии достаточных оснований могут быть приняты решения о внесении в Схему отдельных изменений или ее доработке.

Схема организации и развития национального парка объединяет в едином планировочном решении взаимозависимые пути развития всех землепользователей в его границах и предлагает принципиальные методы осуществления поставленных перед национальным парком задач.

Схема включает:

- краткую оценку природных условий территории, ценных природных комплексов и объектов, памятников истории и культуры;
- характеристику эколого-познавательных и рекреационных ресурсов и рекреационной емкости территории;
- оценку экологической ситуации и условий существования биоты;
- социально-экономическую характеристику района расположения проектируемого национального парка;
- функционально-планировочную структуру территории и режимы природопользования;
- предложения по развитию туризма и отдыха, организации туристских маршрутов, обустройству территории, размещению основных административно-хозяйственных и рекреационных объектов;
- мероприятия по охране, воспроизводству и использованию биологических ресурсов;
- предложения по административно-хозяйственной структуре и штатам национального парка;
- предложения по организации научной деятельности, мониторинга и дальнейших проектных работ;
- расчет капитальных и эксплуатационных затрат, необходимых для организации и функционирования национального парка.

На стадии разработки Схемы закладываются основы для создания автоматизированных систем управления данными о ресурсах национального парка и его охранной зоны, в том числе с использованием ГИС-технологий.

Проектные решения Схемы следует рассматривать в качестве документа долгосрочного планирования. Поэтому при их выработке необходимо обязательное участие администрации формирующегося парка. После завершения ее разработки и получения положительного заключения государственной экологической экспертизы основные показатели Схемы утверждаются Министерством природных ресурсов Российской Федерации.

3.2.1. ГРАНИЦЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА

Определение границ – важная и очень ответственная процедура, поскольку их местоположение практически окончательно устанавливается уже на этапе выбора и согласования территории будущего национального парка. Вычисленная в пределах границ национального парка его общая площадь, с указанием состава земель, предоставленных парку и включенных в его состав без изъятия из хозяйственной эксплуатации, находит затем отражение в решении Правительства Российской Федерации о создании национального парка.

В процессе разработки Схемы организации и развития территории национального парка возможны незначительные уточнения его внешних границ, но в пределах площадей, установленных правительственным постановлением. В случаях изменения площади национального парка требуется новое решение Правительства Российской Федерации. То же относится к уточнению площадей в ходе землеустроительных или лесоустроительных работ. В ходе разработки Схемы при участии органов землеустройства должны быть подготовлены все необходимые материалы для выдачи национальному парку Государственного акта

на право пользования землей, а также по внесению в земельный кадастр информации о землях других собственников, вошедших в состав национального парка.

3.2.2. ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ ЗОНИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИИ

Разнообразие природных комплексов и методов управления ими, а также множественность воздействий на них со стороны посетителей, хозяйствующих субъектов и местного населения представляют основную проблему управления в национальном парке. Для того чтобы в этих условиях эффективно решать стоящие перед парком задачи, используется функциональное зонирование территории – разделение ее на участки с различным режимом охраны и использования.

Основные положения функционального зонирования территории конкретного национального парка определяются на стадии подготовки материалов обоснования его организации и детализируются в Схеме его организации и развития. Утвержденное функциональное зонирование находит отражение в Положении о данном национальном парке и является важнейшей основой для принятия частных решений по управлению всеми видами деятельности на его территории.

На территории национальных парков в соответствии с действующим законодательством могут быть выделены различные функциональные зоны, в том числе:

Заповедная зона. Объединяет участки территории, представляющие особый интерес с точки зрения наблюдений за ходом процессов естественного развития природы в условиях полного невмешательства человека. Режим охраны заповедной зоны полностью исключает хозяйственное и рекреационное воздействия на охраняемые экосистемы. Допускается проведение научных исследований, экологического мониторинга и специальных природоохранных мероприятий.

Особо охраняемая зона. В состав особо охраняемой зоны включаются особо ценные в экологическом и познавательном отношении природные комплексы национального парка, в пределах которых по каким-либо причинам невозможно или нецелесообразно установить заповедный режим. Зона также служит буфером для участков заповедной зоны и обеспечивает условия для сохранения природных комплексов и объектов при строго регулируемом рекреационном и хозяйственном использовании. Режим охраны участков, выделяемых в особо охраняемую зону, должен быть направлен на сохранение естественного характера сообществ, включающих как типичные (фоновые), так и уникальные комплексы и объекты, отличающиеся высокой степенью уязвимости.

Особо охраняемая зона вместе с заповедной зоной образуют экологическое ядро территории национального парка. Необходимо стремиться, чтобы их общая площадь составляла не менее 25 процентов всей территории парка.

Зона познавательного туризма. Выделяется вдоль основных трасс туристских маршрутов и в районах расположения наиболее ценных в познавательном отношении и наиболее популярных у посетителей парка природных объектов. Предназначена для организации экологического просвещения и ознакомления с уникальными природными и природно-историческими достопримечательностями национального парка. Задачи управления территорией в этой зоне заключаются в максимальном сохранении естественного облика природных и культурных ландшафтов. Для передвижения посетителей оборудуются специальные маршруты с видовыми площадками и местами для ночлега, отдыха, рыбной ловли.

Рекреационная зона. В рекреационную зону выделяются участки, отличающиеся наиболее благоприятным сочетанием рекреационных ресурсов с традиционными местами отдыха населения. Предназначена для организации кратковременного и длительного отдыха в природных условиях.

Управление природными ресурсами в границах этой зоны должно быть направлено на сохранение, восстановление и повышение биологической устойчивости коренных природных сообществ. Работы по охране и защите леса и биотехнические мероприятия ориентированы на компенсацию неблагоприятных воздействий на природные сообщества в условиях рекреационного использования. Рекреационные потоки в этой зоне регулируются преимущественно планировочными методами с использованием приемов комплексного благоустройства территории. Развиваются спортивное и любительское рыболовство, сбор грибов, ягод, орехов, других дикоросов, в том числе по специальным платным разрешениям.

Зона охраны историко-культурных объектов. В эту зону объединяются территории вокруг особо охраняемых объектов истории и культуры, расположенных в границах национального парка. Историко-культурные объекты, имеющие статус государственных памятников, могут находиться и в других зонах, режим которых обеспечивает сохранность данных памятников.

Режим зоны охраны историко-культурных объектов должен обеспечивать сохранение этих объектов с учетом требований действующего законодательства об охране памятников истории и культуры. Размещение и архитектурное оформление объектов обслуживания туристов, благоустройство территории не должны нарушать исторический облик ландшафта. Любая хозяйственная деятельность в этой зоне согласовывается с государственными органами охраны памятников истории и культуры и администрацией национального парка.

Зона обслуживания посетителей. Предназначена для приема, размещения и обслуживания посетителей национального парка. Ее размеры не должны превышать площадь, необходимую для создания условий комфортного отдыха посетителей.

Участки зоны обслуживания посетителей располагаются вблизи основных планировочных узлов и подводящих транспортных путей парка. В зоне организуется строительство стационарных объектов туристского сервиса круглогодичного и сезонного действия, визит-центров, музейных и вольерных экспозиций, необходимых объектов культурно-бытового, информационного обслуживания и связи, а также объектов административно-хозяйственной инфраструктуры национального парка. Деятельность национального парка в пределах этой зоны также должна ориентироваться на поддержание биологической устойчивости и сохранение эстетической ценности природных сообществ.

Зона хозяйственного назначения. В эту зону включаются, как правило, земли, не изъятые из хозяйственного использования, а также отдельные участки земель парка, предназначенные для обеспечения основной деятельности самого национального парка. Управление территорией этой функциональной зоны должно быть направлено на регулирование использования природных ресурсов, контроль за соблюдением установленных правил и норм природопользования и предотвращение видов деятельности, способных нанести ущерб природным и культурным ландшафтам.

В национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения, могут быть выделены **зоны традиционного экстенсивного природопользования**, где допускаются традиционная хозяйственная деятельность, кустарные и народные промыслы, а также связанные с ними виды пользования природными ресурсами. При организации в национальных парках зон традиционного экстенсивного природопользования в интересах групп коренных народов необходимо придерживаться двух основных принципов:

- основой размещения таких зон должны быть объективно и исторически сложившиеся этнохозяйственные ареалы;
- пространственная организация хозяйства и форма совместного управления биологическими ресурсами должны соответствовать типу этнохозяйственного ареала и учитывать связи хозяйственного комплекса с ландшафтом.

Администрация национального парка осуществляет управление природными ресурсами в этой зоне в тесном взаимодействии с общинами коренных народов, при этом должно обеспечиваться своевременное восстановление изымаемых природных ресурсов.

В особых условиях управления в некоторых национальных парках могут быть выделены **зоны специального режима**. Такие функциональные зоны выделяются в пределах пограничной зоны, установленной в соответствии с законом Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации». Функциональное назначение зоны – обеспечение необходимых условий для охраны государственной границы России. Управление территорией зоны со стороны дирекции национального парка осуществляется во взаимодействии с командованием соответствующих пограничных частей.

Зоны специального режима могут выделяться также в местах размещения охраняемых объектов Минобороны Российской Федерации, при пересечении территории национального парка магистральными железными дорогами и другими сложными инженерно-техническими системами.

При зонировании не следует стремиться к выделению в каждом национальном парке большого количества функциональных зон. Существует опасность чрезмерной перегруженности зонирования различными предписаниями, что не только затрудняет процесс управления, но может также привести к дополнительным затратам. Следует стремиться, чтобы зонирование было максимально простым и понятным, отражало общую направленность деятельности национального парка и обеспечивало ее стабильность. Особенности охраны и использования природных ресурсов в отдельных частях функциональной зоны могут быть реализованы путем выделения соответствующих участков управления с постоянными или временными режимными ограничениями. Это обеспечивает необходимую гибкость функционального зонирования и повышает возможности адаптивного управления. Во всех функциональных зонах, кроме заповедной, целесообразно выделять особо охраняемые участки в местах обитания исчезающих видов животных и растений.

Границы и режим функциональных зон при наличии достаточных оснований могут со временем корректироваться. Обоснование по корректировке функциональных зон должно базироваться на данных многолетних наблюдений, подтверждающих необходимость изменения установленных режимов. Предложения по корректировке функциональных зон вступают в силу только после их утверждения на федеральном уровне.

Вопросы, связанные с выделением или ликвидацией участков управления, изменением режима их охраны и использования, наиболее эффективно решать при составлении очередного Плана управления национальным парком. Регулярная разработка таких Планов позволит своевременно вносить коррективы в функционально-режимную структуру национальных парков, обеспечивая тем самым необходимую гибкость управления.

3.2.3. ЗЕМЛИ, ВКЛЮЧЕННЫЕ В ГРАНИЦЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА БЕЗ ИЗЪЯТИЯ ИЗ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Стратегия исходит из того, что национальному парку необходимо стремиться к максимально возможному увеличению доли федеральных земель в его границах путем передачи или выкупа необрабатываемых угодий и иных земель пользователей, чья деятельность не соответствует целям и задачам парков. Однако

следует учесть, что в ряде случаев только наличие других землепользователей, ведущих традиционные формы хозяйства, способно поддерживать тот исторически сложившийся неповторимый облик ландшафтов, для сохранения которых и создан данный национальный парк.

3.2.4. ОХРАННАЯ ЗОНА НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА

В целях защиты природных комплексов национального парка от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к внешним границам национального парка участках земли и водного пространства создается охранная зона с ограниченным режимом природопользования.

Стратегия исходит из того, что охранная зона является важным функциональным элементом территориального управления национального парка. При этом особое значение для управления имеет возможность природоохранительного контроля на территории охранной зоны со стороны национального парка.

Охранная зона не обязательно должна быть сплошной относительно внешних границ национального парка, а ее ширина на отдельных участках может колебаться в довольно существенных пределах. На ширину и протяженность конкретных участков охранной зоны влияют следующие факторы:

- режим функциональных зон у внешней границы национального парка (участки заповедной зоны обязательно должны быть ограждены буфером охранной зоны, в то время как вдоль участков земель, включенных в парк без изъятия из хозяйственной эксплуатации, охранная зона может не выделяться);
- наличие или планируемое развитие населенных пунктов, дачных участков, дорожного или промышленного строительства в непосредственной близости от границ национального парка;
- направление господствующих ветров и особенности рельефа при наличии или предполагаемом строительстве у границ национального парка источников загрязнения окружающей среды;
- конфигурация и направление течения внутренних и внешних водных объектов;
- необходимость контроля над сохранением исторического облика ландшафтов и живописности видов, которые открываются со смотровых площадок, мест отдыха, экологических троп и туристских маршрутов национального парка;
- необходимость создания у границ национального парка инфраструктуры туризма и отдыха.

Хозяйственная деятельность на землях, расположенных в охранной зоне национального парка, должна вестись с учетом ограничений, установленных природоохранительным законодательством, и не наносить ущерб природным и историко-культурным комплексам и объектам национального парка.

3.3. ПЛАНИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА

Для сохранения уникальных и типичных уголков дикой природы, ценности объектов истории и культуры необходимо постоянно прилагать специальные усилия по снижению негативного воздействия, предотвращению или минимизации ущерба от хозяйственной деятельности человека на данной территории. Такие качества природных комплексов, как «уникальность» и «типичность», для целей сохранения нуждаются сегодня в специальном управлении.

Управление национальным парком может быть эффективным лишь при непрерывном планировании, направленном на постоянное реагирование на изменения, вызванные ходом природных и антропогенных процессов, социально-

экономическими и иными условиями. Планирование основывается на знании объекта, анализе его изменений и включает принятие управленческих решений по назначению определенных мероприятий, конкретных действий.

Цель планирования в национальных парках заключается в поддержке процесса принятия решений, позволяющих уменьшить риски утраты и дать гарантии сохранения ценностей национальных парков, обеспечить эффективное функционирование и развитие парка как управляющей организации в будущем.

Чтобы управление было эффективным, оно должно базироваться на понимании не только каждого компонента экосистемы (местообитание, вид), но и на том, как эти компоненты взаимодействуют между собой, как формируются экосистемы. Необходимо понимание того, что поддерживает, а что угрожает экосистемам. В процессе управления необходимо учитывать прошлое и настоящее использование того или иного ресурса, текущее и возможное будущее воздействие и то, каким может быть его оптимальное использование.

3.3.1. ПЛАН УПРАВЛЕНИЯ

Национальные парки с привлечением экспертов и консультантов разрабатывают среднесрочные (на срок не более 5 лет) Планы управления, учитывающие реальные возможности парка, данные о состоянии его природных комплексов и историко-культурных объектов, современную социально-экономическую обстановку.

Разработка Плана управления начинается с определения цели или системы целей, на реализацию которых будут направлены основные усилия персонала национального парка. Цели не должны носить расплывчатый характер, они требуют максимальной конкретизации, притом что конечный и промежуточный их результаты могли бы быть достаточно точно оценены или измерены.

В процессе формулирования целей национального парка неминуемо возникнут вопросы, ответы на которые можно будет найти только вместе с теми, с кем эти задачи придется решать. Поэтому, приступая к разработке Плана управления, необходимо выявить заинтересованные стороны и организовать с ними ряд совещаний-консультаций по уточнению роли каждой из сторон в сохранении ресурсов территории национального парка. Вовлечение общественности в процесс управления парком через участие в планировании его деятельности позволит также избежать конфликтов в будущем при реализации намеченных мероприятий и обеспечит более рациональное использование имеющихся материальных ресурсов.

Основная задача, стоящая перед разработчиками Плана управления, – не только определить то, что необходимо сделать, но и обосновать целесообразность выполнения предлагаемых мероприятий, установить, кем и когда они будут выполняться, а также размер предполагаемых материальных затрат и источники их покрытия.

Приступая к разработке Планов управления, необходимо обеспечить, насколько это возможно, их преемственность с более ранними планами, а также предусмотреть возможность внесения в них уточнений в соответствии с меняющимися обстоятельствами, но в рамках определенных Планом целей и задач.

Непосредственно участие специалистов национальных парков в разработке Планов управления важно тем, что способствует лучшему пониманию каждым его сотрудником задач, стоящих перед ним, и путей их решения, а также созданию рабочей основы для сотрудничества с местными органами власти и населением в практической деятельности парка.

Необходимо стремиться, чтобы План управления стал эффективным механизмом реализации государственной Стратегии управления на уровне каждого национального парка.

Основное предназначение Плана управления:

- определить и уточнить цели, задачи и принципы деятельности национального парка по сохранению природных и историко-культурных комплексов и объектов;
- сформировать информационную базу и директивные направления управления для сотрудников;
- отразить участие местного населения в практической деятельности по охране и рациональному использованию ресурсов территории;
- обеспечить рабочую основу для взаимодействия администрации территории с органами местного самоуправления и региональными органами государственного управления;
- продемонстрировать выполнение национальных и международных обязательств по управлению природными территориями (государственные стратегии, программа ЮНЕСКО «Человек и биосфера», международные конвенции и др.);
- внедрить программы мониторинга;
- реализовать систему общественного доступа к экологической информации;
- создать условия для привлечения дополнительных финансовых средств.

В результате разработки Плана управления национальный парк будет иметь:

- четкие и ясные задачи управления природными и историко-культурными комплексами и объектами охраняемой территории на период планирования;
- приоритеты в решении задач и распределении материальных средств, определенные в соответствии с государственной стратегией, имеющимися ресурсами и региональными особенностями;
- правила, согласно которым осуществляется управленческая деятельность;
- план действий, обеспеченный ресурсами, необходимыми для достижения намеченных задач, с указанием ответственных исполнителей и партнеров;
- показатели (результаты), которые должны быть достигнуты по истечении указанного в Плате срока.

Национальный парк всегда связан с конкретной территорией размещения, где расположен один или несколько административных районов (муниципальных образований). В Плате управления обеспечиваются совмещение и согласованность управленческих решений парка с планами развития окружающих территорий. Для больших национальных парков, связанных с границами разных районов, где внешнее воздействие на окружающую среду особенно проявляется, координация с программами социально-экономического развития районов особенно важна.

В Плате управления не следует пытаться разрешить все проблемы всего региона, и он должен быть сфокусирован на задачах конкретного национального парка.

Кроме планирования действий на землях, официально переданных парку в пользование, в Плате затрагиваются вопросы использования природных ресурсов на землях других собственников и пользователей, включенных в границы территории парка без изъятия из хозяйственного использования.

Получившие поддержку в регионах Планы управления подлежат рассмотрению в Министерстве природных ресурсов Российской Федерации и

только после утверждения им становятся основой для текущей деятельности национального парка.

Современный опыт сохранения природы показывает, что чрезвычайно важен для эффективного управления сам процесс планирования, поддержание непрерывности процесса принятия и корректировки управленческих решений. Этот процесс обеспечивается и поддерживается через составление ежегодных планов оперативного управления. В оперативных планах управления детализируются мероприятия ближайшего года, источники финансирования и календарный план выполнения работ. Оперативное планирование включает также разработку частных планов по отдельным видам деятельности парка (тушение пожаров, обеспечение безопасности посетителей и т.п.).

3.4. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ

Интеграция национальных парков в социально-экономическую систему регионов

Необходимо стремиться, чтобы национальные парки органично вливались в социально-экономическую систему регионов. Только так в современной России можно реально обеспечить устойчивое существование системы национальных парков без ущерба для их ключевой задачи – сохранения природного и историко-культурного наследия.

Реализация целей и задач национального парка оказывает непосредственное влияние на уровень жизни населения, постоянно проживающего в границах парка и вокруг него. Национальные парки заинтересованы в устойчивом развитии окружающего их социума и тесном взаимодействии с местным населением. При этом национальные парки не могут и не должны подменять органы государственной власти и местного самоуправления в решении задач социально-экономического развития. Усилия национальных парков должны быть сконцентрированы на том, чтобы указанное развитие способствовало достижению целей и задач национального парка.

Интеграцию национальных парков как федеральных государственных учреждений в социально-экономическую систему российских регионов представляется целесообразным рассматривать в нескольких аспектах:

экономическом, когда организация и функционирование национальных парков связаны с созданием новых рабочих мест за счет бюджетных ассигнований, выделяемых на содержание парков, что особенно значимо для регионов с высоким уровнем безработицы.

Национальные парки могут и должны вносить существенный вклад в развитие туризма в регионе и связанной с ним инфраструктуры, в том числе стимулируя развитие местных промыслов и вовлекая местных жителей в сферу обслуживания посетителей парка. Наиболее распространенные пути данного направления интеграции – это развитие платных услуг посетителям (проживание, питание, услуги проводников, торговое обслуживание и др.) и производство товаров для реализации (экологически чистые продукты питания, сувениры, изделия народных промыслов и т.д.). Не следует недооценивать и значение налоговых отчислений, поступающих в результате вышеупомянутой деятельности в региональные и муниципальные бюджеты.

В целях поддержки производства и реализации качественных продуктов питания национальные парки могут передавать лучшим предприятиям права на использование при маркировке их продукции официальной эмблемы национальных парков. Проводиться это должно в соответствии с установленными

правилами и с учетом возможностей осуществлять контроль соответствия качества продукции.

Необходимо сделать общедоступной информацию, полезную для развития предпринимательства в границах национального парка и рядом с ним, включая доступ к данным по устойчивому использованию природных ресурсов, возможностям развития туризма и т.п.

Для тех предприятий, чья хозяйственная деятельность ограничена режимом охраны, следует добиваться предоставления налоговых льгот на региональном и местном уровнях.

Отдельные национальные парки способны внести вклад в развитие рентабельного охотничьего хозяйства и организацию спортивного и любительского рыболовства.

Необходимо иметь в виду, что деятельность национальных парков содействует привлечению в регион дополнительных инвестиций, в том числе иностранных.

Национальные парки совместно с региональными и местными администрациями могут инициировать осуществление программ устойчивого жизнеобеспечения местного населения.

Все преимущества и выгоды для региона, в том числе для населения, проживающего в границах парка и в непосредственной близости от него, должны широко пропагандироваться самим национальным парком;

просветительском, при котором национальные парки становятся своеобразными региональными центрами экологического просвещения. Особый практический интерес для любого региона представляют активность и потенциал национальных парков в разнообразных формах работы со школьниками и взаимодействие с органами народного образования;

природоохранном, позволяющем использовать потенциал национальных парков, располагающих значительными штатами государственных инспекторов, в части осуществления государственного экологического контроля, включая контроль за соблюдением правил и норм охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Территориальным органам МПР России следует шире использовать возможности инспекций национальных парков, в том числе путем расширения зоны деятельности этих инспекций на прилегающие к паркам территории. Ощутимую поддержку со стороны национальных парков могут иметь и природоохранные органы муниципальных образований.

Национальные парки и местное население

Национальным паркам необходимо осознать, что низкий уровень жизни местного населения и отсутствие благоприятных возможностей для экономического развития провоцируют конфликты в сфере природопользования, осложняют проблемы сохранения природных и историко-культурных комплексов и объектов.

Взаимодействие национальных парков с местным населением предусматривает:

- организацию мониторинга общественного мнения местных жителей путем регулярного проведения социологических опросов и анкетирования;
- систематическое проведение "круглых столов" и иных мероприятий с участием местных жителей по актуальным проблемам, относящимся к компетенции национального парка;
- широкое привлечение местных жителей к участию в организуемых и проводимых национальным парком экологических акциях и праздничных мероприятиях природоохранной направленности;
- расширение практики включения представителей региональных органов власти и местного самоуправления, иных региональных и муниципальных структур в состав научно-технических советов национальных парков;

- участие национальных парков в восстановлении культовых объектов, обустройстве «святых» источников, сохранении «святых» рощ и др., содействие возрождению культурных и духовных традиций местного населения;
- формирование групп поддержки национальных парков среди местного населения, в том числе с приданием этим группам определенного статуса (Общество друзей национального парка и т.д.), всемерное содействие активизации практической деятельности таких групп.

Ряд национальных парков включают территории проживания коренных народов. Отношения национальных парков с общинами и родовыми хозяйствами коренных народов, ведущими традиционный образ жизни в зоне традиционного экстенсивного природопользования, целесообразно осуществлять на договорной основе. При этом возможность осуществления традиционного неистощительного природопользования, включая охоту и рыболовство, должна рассматриваться как ключевой фактор, обеспечивающий сохранение культурного и духовного наследия коренного населения.

Присутствие коренного населения, поддерживающего традиционный образ жизни, является важным фактором привлекательности национального парка для туристов. Коренное население, обладающее богатым опытом природопользования, может оказать и существенную поддержку национальному парку в его эколого-просветительской деятельности.

Национальным паркам важно координировать свою повседневную и перспективную деятельность с региональными планами развития. Необходимость этого обретает особое значение в тех случаях, когда населенные пункты и (или) земли других собственников и пользователей находятся в границах национального парка.

В тех случаях, когда в границах национального парка присутствуют значительные территории, принадлежащие иным собственникам и пользователям, рекомендуется создавать специальные координационные органы для согласованности действий по управлению природными ресурсами участков, включенных в национальный парк без изъятия из хозяйственного использования.

Конкретные механизмы координации деятельности национальных парков с органами местного самоуправления, хозяйствующими субъектами и социальными общностями с учетом местной специфики могут принимать различные формы. В любом случае создаваемые для этого координационные органы не должны подменять администрации национальных парков и органы местного самоуправления, а служить для них дополнительным управленческим ресурсом.

В число основных задач координационных органов входят:

- предоставление всем заинтересованным сторонам возможности высказать взаимные претензии и опасения во избежание ненужных конфликтов и дублирования усилий;
- обеспечение устойчивого развития национального парка и местных социальных общностей.

На координационном органе лежит обязанность по выявлению сфер и механизмов сотрудничества и взаимодействия между структурами национального парка и его социальным окружением.

Членство в координационном органе может быть выборным, а его структура должна отражать представительство всех важнейших групп пользователей и собственников. Структура, членство и сфера компетенции координационного органа должны определяться Положением о нем.

Участие заинтересованных сторон в создании и планировании деятельности национального парка

Отношение заинтересованных в деятельности национального парка сторон может быть различным: от полного неприятия до всемерной поддержки. Еще до принятия каких-либо решений необходимо предпринимать меры по выявлению и вовлечению в процесс планирования как отдельных групп граждан, так и организаций, выражающих определенные общественные интересы. Это позволяет предвидеть возможные конфликты и найти пути их разрешения на базе консенсуса.

Взаимоотношения национального парка и заинтересованных сторон при совместном планировании основываются на следующих принципах:

- привлечение заинтересованных сторон на начальной стадии планирования;
- поощрение населения за деятельность по сохранению природного и культурного наследия;
- поддержание постоянного переговорного процесса и взаимных консультаций;
- использование профессиональных консультантов и специалистов по связям с общественностью и управлению охраняемыми природными территориями;
- опора на органы местного самоуправления.

4. УПРАВЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫМ ПАРКОМ

Управление национальным парком включает систему специальных мероприятий, обеспечивающих сохранность природных и историко-культурных объектов, при их использовании для целей регулируемого туризма и отдыха, а также других действий, направленных на совершенствование структуры и штатов национального парка, повышение заинтересованности органов местного самоуправления и населения в развитии национального парка.

Население и посетители должны быть проинформированы об особенностях установленного режима особой охраны парка и иных правилах, действующих в национальном парке.

Природные и культурные ценности национальных парков не подлежат активным преобразованиям в интересах утилитарных потребностей человека.

4.1. УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДНЫМИ КОМПЛЕКСАМИ И ОБЪЕКТАМИ

Природные ценности национальных парков включают в себя леса, луга, воды, геологические объекты, разнообразный животный мир, создающие в своем сочетании неповторимые по красоте ландшафты и такие эстетические ценности, как природная тишина и чистый воздух. Стратегия уделяет равное внимание всем природным ценностям национального парка, поскольку только такой подход позволяет сохранить целостность природного комплекса и необходимую гармонию всех его составляющих.

Управление природными экосистемами национального парка осуществляется на основе зонирования по признакам природной ценности территории, особенностей ее использования (функциональное назначение) и способности природных экосистем выдерживать нагрузки, связанные с этим использованием.

Стратегия сохранения природных экосистем национального парка базируется на следующих положениях:

- управление природными объектами рассматривается как сложный процесс, учитывающий динамическую природу экосистем, взаимозависимость всех ее компонентов, а также ограниченную способность экосистем сопротивляться антропогенному воздействию и самовосстанавливаться от стрессов, вызванных деятельностью человека;
- управление должно быть долгосрочным и находить понимание у тех, чья деятельность влияет на экологическую целостность парка;
- национальные парки занимают ведущее место в диалоге с другими службами территориального управления с целью лучшего осознания всеми участниками существующих методов землепользования и их воздействия на природную среду;
- управление экосистемами должно иметь надежное научное обоснование;
- обеспечение постоянного контроля за состоянием экосистем и принятие своевременных и адекватных мер при изменении их состояния;
- необходимость взвешенного подхода при принятии управленческих решений, связанных с восстановлением нарушенных экосистем, понимание того, что предпринятые действия могут дать далеко идущие и продолжительные эффекты;
- недопустимость возникновения новых источников загрязнения и других экологически опасных объектов на территории национального парка и активные действия по борьбе или минимизации таких источников в непосредственной близости от его границ.

4.1.1. Управление животным и растительным миром

4.1.1.1. Управление животным миром

Неотъемлемой частью природного комплекса национального парка является животный мир. Наряду с биологическими функциями животные выполняют важнейшую эстетическую роль, в огромной степени формируя интерес посетителей к природе, что имеет исключительное воспитательное значение.

Проводимые в национальном парке мероприятия должны быть ориентированы на сохранение максимально возможного разнообразия видового состава и экологически обоснованной численности животных, свойственных природным комплексам данного региона.

Национальные парки в работе по управлению объектами животного мира взаимодействуют с государственными органами, специально уполномоченными в области охраны, контроля и регулирования использования животного мира, а также с представителями коренного населения.

Управлением животным миром предусматривает:

- охрану объектов животного мира, включая специальные мероприятия по сохранению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов;
- регулирование численности животных;
- специальные действия по сохранению высокопродуктивных кормовых участков для животных и иных ценных местообитаний, исчезающих в ходе сукцессионных или антропогенных процессов, а также мероприятия по улучшению среды обитания животных;
- предупреждение гибели животных от стихийных бедствий и антропогенных воздействий;
- реинтродукцию и расселение животных;
- проведение регулярных наблюдений за распространением, численностью, физическим состоянием объектов животного мира, структурой, качеством и площадью среды их обитания (мониторинга животного мира);

- регулирование использования объектов животного мира.

Охрана животного мира

Охрана животных, населяющих природные экосистемы национального парка, осуществляется государственной инспекцией по охране территории национального парка и направлена на снижение антропогенного воздействия на динамику развития популяций животных, появившихся на территории национального парка в результате естественного расселения. Не допускается интродукция живых организмов в целях их акклиматизации. Вопрос изъятия ранее акклиматизированных живых организмов из экосистем национального парка требует специального научного обоснования.

Одним из решающих условий действенной охраны объектов животного мира следует считать сохранение среды их обитания.

Проводимые в этом направлении мероприятия могут быть направлены на:

- улучшение кормовой базы животных (посадка кормовых растений, устройство кормовых полей, реконструкция древесно-кустарниковых насаждений, закладка солонцов, известкование лесных лугов, организация подкормки отдельных видов животных, создание искусственных водоемов, галечников и др.);
- улучшение условий размножения (устройство искусственных гнездовых и укрытий, оборудование искусственных нерестилищ, расчистка токов и др.);
- улучшение защитных условий (устройство ремиз и «живых» изгородей, облесение оврагов и балок и др.).

Регуляционные мероприятия

Регуляционные мероприятия – это научно обоснованные действия, предпринимаемые национальными парками для изменения численности отдельных видов животных для сохранения структуры природных экосистем, обеспечения на охраняемых территориях экологического баланса.

Проведение регуляционных мероприятий должно рассматриваться как крайняя мера, вызванная исключительной необходимостью, а именно:

- появление на территории национального парка отдельных агрессивных особей диких зверей, представляющих реальную опасность для жизни людей;
- чрезмерное увеличение численности некоторых видов животных в условиях неполной сбалансированности природных экосистем, влекущее за собой угрозу охраняемым природным комплексам и объектам;
 - нарушение естественного течения природных процессов и явлений, присущих данным экосистемам, угроза охраняемым природным комплексам и объектам вследствие присутствия и жизнедеятельности чуждых охраняемым экосистемам видов и подвидов животных;
 - возникновение неблагоприятных условий, создающих угрозу существованию редких видов животных на территории национального парка;
 - возникновение неблагоприятной эпидемической или эпизоотической обстановки.

Отлов или отстрел животных с целью снижения численности производится при полном отсутствии возможности их эффективного отвлечения с территории парка в охранную зону или сопредельные угодья путем выкладки кормовых приманок, устройства кормовых полей, ремиз, улучшения защитных свойств окрестных угодий и другими способами, а также при невозможности снизить их численность на территории при помощи интенсивной охоты в угодьях сопредельных территорий.

Отстрел животных в регуляционных целях не должен иметь характера промысловой, спортивной или любительской охоты.

Решение начать программу регуляции должно основываться на научно обоснованной информации, полученной в результате проведенных исследований.

Национальные парки осуществляют регуляционные мероприятия в строгом соответствии с требованиями Федерального закона «О животном мире».

Мигрирующие животные.

Многие виды животных регулярно перемещаются в другую местность с сезонными или другими интервалами. Национальные парки, населенные мигрирующими видами, должны обеспечить сохранение их популяций на своей территории и стремиться к сотрудничеству с другими территориями для сохранения этих популяций в пределах всего ареала. Управленческие меры по сохранению мигрирующих животных обеспечиваются участием национального парка в региональном планировании, а также путем сотрудничества с региональными органами власти в установлении правил охоты и рыболовства в регионе. Данная работа должна подкрепляться информацией о жизненных циклах, ареалах и динамике популяций мигрирующих видов животных.

Предупреждение гибели животных

Предупреждение гибели животных от стихийных бедствий может предусматривать мероприятия по спасению животных в половодье, расчистку дорог в глубокоснежье, подкормку при обильных снегопадах и гололеде и др.

Предупреждение гибели животных от антропогенных воздействий включает выпугивание животных различными методами из сельхозугодий перед их обработкой, а также использование выпугивающих приспособлений непосредственно на работающих сельхозмашинах. Особое внимание должно уделяться предупредительным действиям на автомобильных дорогах, проходящих через национальный парк.

Реинтродукция и расселение животных

Реинтродукция (переселение живых организмов в регионы, где они ранее обитали, но в силу различных причин исчезли) на территориях национальных парков допускается только при наличии положительных заключений компетентных научных организаций и разрешения соответствующего федерального органа, в ведении которого находятся национальные парки. В ходе работ по реинтродукции национальные парки разрабатывают и осуществляют комплекс специальных мероприятий по обеспечению сохранения реинтродуцированных объектов животного мира (передержка, подкормка, усиленная охрана соответствующих участков, постоянное наблюдение и др.).

Искусственное расселение животных на территориях национальных парков может проводиться в целях повышения продуктивности угодий, а также с целью восстановления исчезающих локальных популяций. При проведении мероприятий по расселению необходимо избегать выпуска на территории национального парка животных хотя и представляющих виды, обитающие на данной территории, но являющихся при этом представителями других популяций и географических рас, что способно вызвать «генетическое загрязнение».

Проведению работ по расселению предшествует получение положительного заключения компетентной научной организации и разрешения федерального органа, в ведении которого находится парк. Кроме того, для расселения охотничьих зверей и птиц (включая повторные выпуски) требуется разрешение соответствующего регионального специально уполномоченного государственного органа по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты.

Для проведения мероприятий по реинтродукции и расселению объектов животного мира, относящихся к видам, занесенным в Красную книгу России,

необходимо также разрешение специально уполномоченного государственного органа Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, в компетенцию которого входит регулирование оборота вышеупомянутых объектов животного мира.

В ходе планирования и подготовки мероприятий по реинтродукции и расселению объектов животного мира следует особое внимание уделять обследованию и подбору конкретных мест под выпуск животных. Проведению повторных выпусков должна предшествовать экспертная оценка итогов ранее проведенных мероприятий, характеризующая успешность реинтродукции и расселения и целесообразность проведения повторных выпусков.

Пользование объектами животного мира

Пользование объектами животного мира на территориях национальных парков ограничено и может заключаться, как правило, в организации и регулировании охоты и рыболовства. Эта деятельность может допускаться только в границах отдельных функциональных зон и при условии, что она предусмотрена Положением о конкретном национальном парке.

Промысловые охота и рыболовство на территориях национальных парков допускаются в отдельных случаях и могут осуществляться представителями коренных малочисленных народов на специально выделенных участках зон традиционного экстенсивного природопользования.

Ведение охотничьего хозяйства на территории национальных парков осуществляется ими самостоятельно либо путем предоставления охотничьих угодий в аренду другим охотопользователям с соблюдением требований действующих в соответствующем регионе Правил охоты.

Любительское и спортивное рыболовство на территории национального парка осуществляется с соблюдением требований региональных (или бассейновых) Правил любительского и спортивного рыболовства.

4.1.1.2. Управление растительным миром

Управление лесными экосистемами

Все мероприятия по вмешательству в процессы динамического развития лесных биоценозов следует рассматривать как вынужденную меру, обусловленную необходимостью устранения последствий отрицательного воздействия на них факторов внешней среды и прошлого ведения хозяйства. Их планирование и проведение должно осуществляться в комплексе с мероприятиями по улучшению условий среды обитания животных, благоустройству территории и мероприятиями по профилактике лесных пожаров.

Леса национальных парков рассматриваются не как источник древесины или иных продуктов леса, а как среда обитания лесных растительных и животных организмов, как среда, окружающая посетителей парка и формирующая их представления о природном разнообразии. Главная цель управления – обеспечить стабильность естественного развития лесных экосистем.

На достижение этой цели направлены все усилия персонала национальных парков, который обеспечивает:

- планирование и осуществление мер по уходу за состоянием лесов, отвечающих функциональному назначению каждого конкретного участка и имеющих соответствующее экологическое обоснование;
- восстановление лесных экосистем, нарушенных прошлой хозяйственной деятельностью человека;

- охрану лесов от пожаров, борьбу с вредителями и болезнями леса;
- организацию и ведение мониторинга за состоянием лесных экосистем;
- регулирование нагрузок на лесные экосистемы.

Лесохозяйственные мероприятия в национальном парке имеют целью повышение биологической устойчивости лесных биоценозов. Они назначаются и проводятся в местах массового отдыха населения, вдоль туристских и прогулочных маршрутов (как сухопутных, так и водных), а также в насаждениях, находящихся в стадии распада и угнетения. Лесохозяйственные мероприятия и мероприятия по регулированию рекреационных нагрузок на лесные экосистемы выполняются по специальным программам на основании результатов натурных обследований (выполняемых, как правило, при лесоустройстве) или данных лесного мониторинга.

При восстановлении лесов, нарушенных прошлой хозяйственной деятельностью человека, предпочтение отдается технологиям и методам, близким к процессам естественного развития лесных экосистем. При восстановлении лесов на лесных не покрытых лесом землях не допускается применение технологий, предусматривающих корчевку пней, интенсивную обработку почвы, способную вызвать изменение гидрологического режима территории.

Охрана лесов от пожаров находится под контролем национального парка и рассматривается как одно из важнейших направлений деятельности по сохранению его природных ресурсов. Любое неуправляемое возгорание на территории парка считается катастрофическим, а следовательно, недопустимым.

Профилактика и тушение лесных пожаров в национальных парках организуется и выполняется главным образом для сохранения целостности природной среды. Однако создание противопожарных разрывов и барьеров из полос искусственно созданных лиственных насаждений, препятствующих распространению огня в пожароопасных массивах хвойного леса, для национального парка нежелательно и рассматривается как действия, нарушающие единство среды лесных экосистем.

Основное направление в профилактике лесных пожаров занимает наземное патрулирование в сочетании с активной разъяснительной работой среди населения и посетителей национального парка.

Способы тушения возникших лесных пожаров должны быть эффективными и не вызывать серьезных последствий от воздействия на лесные экосистемы как самих пожаров, так и применяемых средств пожаротушения. В зависимости от функционального назначения участка, на котором возник пожар, и окружающей пожароопасной ситуации должны рассматриваться все методы – от локализации и сдерживания огня до активного наступательного тушения. Единственной альтернативой тушению пожаров может быть специальное применение огня как меры направленного управления пожаром.

Управление травяными экосистемами

В национальных парках травяные экосистемы могут быть представлены:

- в тундровой зоне – маршами, лугами, кочкарниками и нивальными группировками дельт, пойм и водоразделов;
- в лесной зоне – вторичными (после вырубок, пожара, на месте распашки и пр.) суходольными и пойменными (речными, озерными, приморскими – литоральными) экосистемами;
- в степной зоне – различными типами степей;
- в пустынной зоне – пойменными лугами, солонцами и солончаками и азональными степями;
- в горах – горными степями, субальпийскими и альпийскими высокогорными лугами и коврами.

Важнейшим фактором, определяющим современную динамику травяных сообществ, особенно степных, является утрата важного звена в функционировании экосистемы – копытных, крупных травоядных и роющих грызунов. В условиях режима охраны национальных парков для поддержания травяных экосистем и их биоразнообразия в близком к природному состоянию (например, для предотвращения зарастания лесом и кустарниками) организуется система мероприятий по управлению их динамикой. Для тех экосистем, которые не утратили компоненты биоты, определяющие структуру и функционирование, регулирование развития не рекомендуется (например, для пойменных лугов на реках с сохранившимся режимом паводков, для горных степей с умеренным выпасом диких и домашних копытных и пр.). Там, где без вмешательства человека травяные экосистемы начинают деградировать, а уровень их биоразнообразия падает, исчезают редкие виды растений и животных и теряется сам объект охраны (например, на месте участка степи образуется сорно-бурьянный или кустарниковый комплексы), необходимо введение специальных режимов управления динамикой растительности.

Установление режимов управления проводится на основе результатов научных исследований и дифференцированно для каждого конкретного участка, имеющего свой характер динамики и функционирования. В обосновании управления динамикой экосистем необходимо:

- определить целевую установку на поддержание структурно и физиономически близкого к исходному (рекомендуемому) состоянию экосистем;
- предложить набор приемов управления, имитирующих действие природных факторов (травоядных животных, увлажнения, пожаров и пр.) и их нагрузки на экосистему (животных на гектар, высота скашивания и пр.);
- установить временные параметры применения приемов управления – сроки начала, сезонность, продолжительность и повторяемость.

Кроме того, необходим подбор критериев управления (сравнение параметров продуктивности, разнообразия видов растений и животных, фенологических сроков и пр.), используемых в разных функциональных зонах парка в условиях разных рекреационных нагрузок. В случае, если в границах парка ведется регламентируемая сельскохозяйственная деятельность и экстенсивные формы природопользования для поддержания традиционного агроландшафта, то приемы сельскохозяйственного использования – умеренный выпас, сенокошение, сезонные палы – могут рассматриваться как элементы управления в данной функциональной зоне парка.

Среди рекомендуемых приемов управления травяными экосистемами можно выделить:

- регулируемый выпас домашних или одомашненных, разводимых диких копытных с четко установленными нагрузками, сроками начала и окончания пастбищного сезона, возможным введением «отдыха» от выпаса на год и более, переложной системой использования участка; решение о введении данного приема управления в национальном парке на конкретном участке принимается в соответствии с рекомендациями специалистов после соответствующей экспертизы;
- регулируемое по срокам начала (весеннее, раннелетнее, по отаве и пр.), частоте (ежегодно, раз в два-три года, раз в пять лет и т.д.), по высоте стерни и характеру проведения сенокошения (ручной или механический, от центра или от периферии и пр.);
- регулирование водного режима участка (проведение дренажных работ, восстановление микрорельефа, обводнение, осушение и пр.);

- регулируемые по срокам (осенние и весенние) и по интенсивности (в зависимости от ветра и запасов горючих материалов) палы с предварительным отжигом и мерами противопожарной безопасности;
- управляемые весенние и летние паводки для поддержания поемного режима и развития аллювиальных процессов на пойменных лугах (для участков, где наблюдается зарегулирование речного стока) с предварительным проведением мероприятий для сохранения малоподвижной фауны, а также с учетом фенологии охраняемых видов растений, животных и экосистем;
- подсев, посадка и выкладка травяного дерна из природных участков с травяными сообществами как элемент экологической реставрации нарушенных хозяйственной деятельностью или стихийными бедствиями экосистем;
- мероприятия по реинтродукции копытных зверей и грызунов.

Необходимость включения в Стратегию вышеприведенных приемов управления объясняется недостаточностью опыта в этой сфере деятельности у персонала национальных парков, а также особым значением вопросов управления фитоценозами при экосистемном подходе к управлению природными ресурсами национального парка.

4.1.2. Управление водными объектами

Национальные парки должны стремиться к сохранению не только поверхностных, но и подземных вод как неотъемлемых элементов экосистем национального парка. Управление водными объектами должно осуществляться на основе бассейнового подхода, при котором основной единицей, имеющей свою систему экологических регламентаций (режимов природопользования), является водосборный бассейн.

Администрации национального парка необходимо приложить усилия для обеспечения на всей территории водосборного бассейна экологически целесообразных режимов и методов природопользования, способствующих сохранению и восстановлению водных объектов.

Меры по охране водных объектов определяются водным законодательством Российской Федерации. При их выборе особое внимание следует уделить решению таких задач, как:

- идентификация источников воздействия на водные объекты, находящиеся на территории парка;
- участие в регулировании водохозяйственной деятельности;
- вывод из водоохраных зон и прибрежных полос (прежде всего пойм) складов химикатов и горюче-смазочных материалов, животноводческих комплексов, ферм, мест складирования и захоронения промышленных, бытовых и сельскохозяйственных отходов, кладбищ и скотомогильников, накопителей сточных вод;
- обеспечение выполнения мер охраны берегов водных объектов от эрозии.

Меры по управлению водными объектами разрабатываются национальными парками совместно со специально уполномоченными государственными органами и другими заинтересованными сторонами на основе научно обоснованных бассейновых (региональных) приоритетов в отношении охраняемых водных объектов, воздействующих на них источников, загрязняющих веществ и т.п.

При реализации мер по управлению водными объектами национальные парки поддерживают инициативы в области экологического мониторинга,

экологического образования и просвещения населения, развития добровольной экологической деятельности хозяйствующих субъектов.

Национальные парки активно участвуют в регулировании отношений в области охраны и использования водных объектов в целях сохранения биологического разнообразия водных экосистем; защиты водных объектов от загрязнения, засорения и истощения; поддержания качества поверхностных и подземных вод в состоянии, отвечающем экологическим и санитарным требованиям.

В национальных парках необходимо избегать преобразования и хозяйственного использования пойменных земель. Где этому нет альтернативы, следует принимать меры по снижению возможного вреда для их естественной ценности. Управление этими землями производится в соответствии со специальными программами, разрабатываемыми национальными парками совместно с органами государственной власти.

В целях обеспечения охраны и рационального использования пойм и сильно увлажненных земель национальным паркам совместно с заинтересованными организациями необходимо:

- произвести оценку водного баланса пойм и увлажненных земель, находящихся в зоне хозяйственного освоения;
- определить опасные затопленные территории и принять меры по снижению риска для людей и имущества.

4.1.3. Сохранение геологических объектов

Управленческая деятельность, связанная с сохранением геологических объектов на территории национальных парков, включает комплекс разнообразных мер, направленных на охрану наиболее ценных объектов, рациональное и научно регламентированное их использование, меры по их восстановлению при наличии разрушений и признаков деградации.

К числу таких объектов можно отнести:

- уникальные формы рельефа и связанные с ним элементы ландшафта (группы скал, ущелья, каньоны, пещеры, гроты, проявления карста, вулканы, холмы, валуны, ледниковые цирки и троговые долины, моренно-валунные гряды, дюны, барханы, ледники, гигантские наледи, гидролакколиты и др.);
- геологические обнажения, имеющие особую научную ценность (опорные разрезы, стратотипы, выходы редких горных пород, минералов и их ассоциаций (друзы, натёки и др.);
- геолого-географические полигоны, в том числе классические участки с особо выразительными следами сейсмических явлений, а также обнажения разрывных и складчатых нарушений залегания горных пород;
- местонахождения редких или особо ценных палеонтологических объектов;
- природные гидроминеральные комплексы, термальные и минеральные водные источники, месторождения лечебных грязей.

Геологические феномены, обладающие особенной выразительностью, эстетической или познавательной ценностью, рассматриваются в качестве важнейших элементов национального парка и служат целям развития рекреации, познавательного туризма и экологического просвещения. Такие объекты подлежат особой охране и в обязательном порядке учитываются при функциональном зонировании парка, обустройстве его территории и планировании хозяйственной деятельности.

За некоторыми особо уязвимыми геологическими объектами (пещеры, дюны и др.) важно вести постоянные наблюдения, чтобы своевременно определить необходимые меры по предотвращению их повреждений.

Органические и минерализованные палеонтологические, в том числе палеоботанические, объекты должны не только сохраняться, но и быть доступными для научных целей и для показа посетителям парка. В национальных парках должны приниматься меры по предотвращению незаконного сбора палеонтологических образцов, а также минералов.

В национальных парках необходимо осуществлять мероприятия по предотвращению ущерба от нежелательных природных процессов. В ряде случаев может быть целесообразным строительство навесов над минералогическими и палеонтологическими объектами, демонстрирующимися на месте залегания, а также помещение экспонатов в музейные коллекции. При сборе образцов местонахождение и геологические условия их залегания должны быть полностью документированы.

Управление пещерами осуществляется с целью сохранения их микроклиматических особенностей, геологических, гидрологических, биологических ресурсов и объектов культурного наследия. В соответствии с утвержденными планами необходимо осуществлять специальные меры по охране систем естественного дренажа, притока воздуха, флоры и фауны пещер.

Такие элементы, как искусственные и расширенные естественные входы в пещеры, тропы, освещение, информационное оборудование, системы вентиляции и штольни, создаются только в соответствии со специально разработанными проектами и в случаях, если они не изменяют существенно условия существования природной пещеры и не нанесут вреда объектам культурного наследия. Строительство и реконструкция объектов, способных оказать влияние на состояние пещер, разрешается только после проведения оценки воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности и утверждения проектной документации.

Пещеры или их части могут быть закрыты или ограничены для посещения из соображений безопасности посетителей или защиты природного и культурного наследия. Некоторые пещеры или их части могут использоваться исключительно для научных исследований, доступ в них может быть разрешен только ограниченному кругу специалистов.

Одновременно с сохранением геологических и геоморфологических объектов в национальных парках необходимо принимать меры по эффективной инженерной защите территории в целях обеспечения безопасности посетителей (селевая, лавинная и сейсмическая опасность, карстовые явления, камнепады и т.п.).

4.1.4. Инвентаризация и мониторинг состояния природных комплексов и объектов

Для получения объективной информации, необходимой для принятия оперативных решений и долгосрочных программ по предупреждению и ликвидации негативных последствий различных видов пользования природными ресурсами, национальные парки осуществляют периодическую инвентаризацию и ведут систематические наблюдения за состоянием природных комплексов и объектов (мониторинг).

Программы мониторинга в национальных парках могут включать наблюдения за состоянием:

- эталонных, особо редких и уникальных, в том числе реликтовых, экосистем, играющих особую роль выживания редких видов животных и растений;

- биоразнообразия и качественного состава биоты (флоры и фауны), в первую очередь позвоночных животных и сосудистых растений;
- популяций редких видов растений и животных, включенных в Красную книгу России, региональную Красную книгу или региональный список особо охраняемых видов;
- охотничье-промысловых видов животных, особо ценных лекарственных растений, иных видов, имеющих существенную хозяйственную или социальную значимость;
- видов, особо уязвимых ввиду образования ими массовых скоплений (колониальных птиц, морских млекопитающих и т.д.);
- видов - эдификаторов.

Целесообразно все наблюдения вести по функциональным зонам, периодически обобщая эти данные по национальному парку в целом.

Наблюдения, имеющие федеральную и международную значимость, должны осуществляться по специально разрабатываемым программам, общим для всех национальных парков и государственных природных заповедников.

Полная инвентаризация объектов растительного и животного мира планируется МПР России по заявкам национальных парков. Эти работы выполняются силами специализированных государственных организаций с периодичностью в 10–15 лет.

4.2. СОХРАНЕНИЕ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Управленческая деятельность национальных парков в части сохранения и рационального использования объектов историко-культурного наследия базируется на следующих принципах:

- признание неразрывности связей природного и культурного наследия, учет всего многообразия форм наследия, сочетающих природные и культурные ценности;
- признание культурного ландшафта как единого объекта охраны и управления, подчинение тактики работы с отдельными его фрагментами и структурами (включая отдельные памятники культуры) целям его комплексного сохранения;
- признание местного населения неотъемлемой составляющей историко-культурной среды;
- поддержка определенных видов хозяйственной и иной социокультурной деятельности, которая в отдельных случаях становится условием сохранения объекта наследия;
- тесное взаимодействие с государственными органами охраны памятников истории и культуры.

Традиции природопользования, художественные промыслы, народные ремесла, особенности обустройства жизненного пространства, обрядовые обычаи, фольклор относятся к сфере историко-культурного наследия – «живая традиционная культура», которая воспроизводится и хранится населением, проживающим на территории национального парка.

Включение живой традиционной культуры в систему объектов (ресурсов) культурного наследия требует принципиального изменения отношения персонала национального парка к проживающему на его территории населению. Эти отношения должны быть основаны на сотрудничестве и взаимопомощи, особенно с теми этнокультурными группами, которые хранят культурные традиции и являются носителями исторической памяти.

Объекты культурного наследия, расположенные на территории национального парка, могут находиться под его охраной на праве оперативного управления и на иных правовых основаниях, позволяющих осуществлять

сохранение, контроль за состоянием и восстановление недвижимых историко-культурных ценностей. При этом необходимо установить соответствующие отношения с государственными органами по охране памятников истории и культуры, обязывающие их согласовывать свою деятельность с администрацией национальных парков. Получение указанных прав целесообразно и в отношении памятников федерального значения, если они имеют ключевое значение для развития национального парка.

Деятельность национального парка по сохранению и рациональному использованию историко-культурного наследия станет эффективнее, если он будет участвовать в:

- выявлении и изучении историко-культурного наследия, разработке научно обоснованных рекомендаций по его сохранению и использованию;
- организации охраны и контроля за использованием объектов историко-культурного наследия совместно с государственными органами охраны памятников истории и культуры;
- планировании и проведении совместно с государственными органами охраны памятников истории и культуры работ по консервации и восстановлению (реставрации) передаваемых парку в оперативное управление памятников истории и культуры;
- проведении работ по восстановлению культурного ландшафта и развитию традиционных форм живой культуры (промыслов, ремесел, праздников, ярмарок и пр.).

Развитие такой деятельности потребует соответствующих изменений в штатной структуре национальных парков, укомплектования специалистами соответствующего профиля.

4.3. ОХРАННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА

Охрана природных комплексов и объектов на территории национальных парков осуществляется специальной государственной инспекцией (службой охраны) по охране территории национальных парков, работники которой входят в штат национальных парков.

Государственная инспекция осуществляет охрану на всей территории национальных парков, включая земли иных собственников и пользователей, находящиеся в границах национальных парков.

Охранная деятельность в границах национального парка и его охранной зоны осуществляется национальным парком самостоятельно. При этом парк осуществляет необходимое взаимодействие с контрольно-инспекционными службами территориальных органов МПР России, органами рыбоохраны и государственного охотничьего надзора, а также с органами внутренних дел.

Охрана историко-культурных объектов на территориях национальных парков осуществляется службой охраны парка совместно (или по согласованию) с государственными органами охраны памятников истории и культуры.

Работники государственных инспекций по охране территорий национальных парков наделены значительными правами, в том числе задержания лиц, нарушивших законодательство, составления протоколов об административных правонарушениях, приостановления хозяйственной и иной деятельности, не соответствующей режиму особой охраны национальных парков, изъятия у нарушителей орудий и продукции незаконного природопользования, транспортных средств и соответствующих документов, проведения досмотра вещей, транспортных средств и личного досмотра задержанных, наложения административных штрафов за экологические правонарушения, использования в установленном порядке табельного оружия и специальных средств.

Инспекция должна состоять из специализированной центральной оперативной группы (одной или нескольких) и территориальных подразделений, осуществляющих систематическое патрулирование. Конкретные формы и методы контрольно-инспекционной работы в каждом национальном парке определяются с учетом их индивидуальной специфики (ландшафтные и ресурсные особенности, плотность населения, местные традиции и др.).

Деятельность по охране территории национального парка следует планировать на основе информации по случаям незаконного проникновения, учитывая расположение подъездных путей, коммуникаций, климатические условия и ресурсы, требующие охраны. Кроме этого необходимо принимать во внимание динамику возможного развития ситуации. В процессе планирования, на основе анализа имеющейся информации и с привлечением ведущих специалистов парка, должны определяться не только направления маршрутов патрулирования, но также численность патрульных групп, конкретные сроки и продолжительность патрулирования. Такое планирование осуществляется при разработке Плана управления и ежегодно уточняется при оперативном планировании.

Повышению эффективности работы службы охраны национальных парков способствует ведение различного рода баз данных, в которых находят отражение сведения о маршрутах патрулирования, нарушениях режима и других проблемах. Необходимо стремиться к созданию таких баз данных в рамках разрабатываемых геоинформационных систем. Это позволит на новом качественном уровне осуществлять регулярный анализ эффективности режима охраны и быстрее реагировать на происходящие изменения.

Деятельность государственных инспекторов по охране территории национального парка не может ограничиваться только инспекционными функциями. Специфика их работы предполагает регулярное общение с посетителями парка и местным населением. От того, насколько квалифицированно и успешно ведется такое общение, во многом зависит деятельность национального парка в целом. Расширение круга обязанностей, возлагаемых на инспектора, требует изменения отношения к роли и функциям этой должности в структуре управления национальным парком. Возможно, потребуется некоторая специализация внутри штата инспекторов. В этой связи требует совершенствования система подготовки и переподготовки кадров для работы государственным инспектором.

Задача организации эффективной охраны природных и историко-культурных комплексов и объектов в ближайшие годы будет оставаться одной из приоритетных задач, стоящих перед национальными парками.

Повышению эффективности работы в сфере организации охранной деятельности национальных парков будет способствовать решение вопросов:

- о коренном пересмотре системы оплаты труда государственных инспекторов по охране территорий национальных парков;
- по усилению материального и морального стимулирования инспекторского состава за счет бюджетных и внебюджетных источников финансирования;
- по совершенствованию системы повышения профессиональной квалификации инспекторского состава национальных парков на федеральном и региональном (межрегиональном) уровнях.

4.4. ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ НА ЗЕМЛЯХ, ВКЛЮЧЕННЫХ В ГРАНИЦЫ ПАРКА БЕЗ ИЗЪЯТИЯ ИЗ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Особенности управления на землях без изъятия из хозяйственного использования, включая земли населенных пунктов, определяются фактической принадлежностью этих земель иным владельцам.

Национальный парк признает возможность для иных владельцев продолжать использование своих земель в целях собственного социально-экономического развития.

Национальный парк, решая приоритетные задачи сохранения природы и целостности своей территории, не должен создавать искусственные препятствия социально-экономическому развитию иных владельцев, ведущих хозяйственную деятельность в его границах.

Администрация национального парка должна иметь возможность реально воздействовать на режим и характер использования земель, включенных в границы парка без изъятия из хозяйственного использования. Формирование такого механизма предусматривает:

- разработку и согласование с заинтересованными сторонами, включая собственников и пользователей земель, вошедших в состав национального парка, соответствующего Положения о режиме использования земель, включенных в границы парка без изъятия из хозяйственного использования (для новых парков эту работу следует осуществлять в ходе их проектирования);
- объединение усилий государственных и муниципальных органов власти, хозяйствующих субъектов и местного населения для обеспечения сохранения целостности природных комплексов и ландшафтов на всей территории национального парка и повышения эффективности природоохранной деятельности;
- разделение национальным парком ответственности за использование земель и природных ресурсов в границах национального парка.

Каждому национальному парку необходимо стремиться, чтобы все земли в его границах управлялись с учетом целей и задач, установленных при его организации.

Целесообразно, чтобы Положение о режиме использования земель без изъятия из хозяйственного использования опиралось на договоры национального парка с собственниками и пользователями этих земель. Региональные и местные органы власти могли бы в этом случае выступать третьей стороной при их подписании. Чтобы избежать возможных конфликтов, в договорах необходимо максимально конкретно определить экологические нормы, объемы и режимы природопользования, ответственность за их нарушение, порядок согласования вопросов хозяйственного развития.

Для предотвращения возможного негативного воздействия на охраняемые природные комплексы на землях, не изъятых из хозяйственного использования, следует не допускать расширения и строительства новых хозяйственных объектов, восстановления деятельности предприятий и объектов высоких классов санитарной вредности и иной деятельности, влекущей за собой нарушение условий охраны биологического и ландшафтного разнообразия.

Необходимо добиваться, чтобы все крупные мероприятия в границах национального парка, связанные с хозяйственным использованием земель, не были реализованы в отсутствие положительного заключения государственной экологической экспертизы.

4.5. СОЗДАНИЕ УСЛОВИЙ ДЛЯ РЕГУЛИРУЕМОГО ТУРИЗМА И ОТДЫХА

Создание условий для регулируемого туризма и отдыха является одной из основных задач национального парка. При этом подразумевается, что в национальных парках этот вид деятельности должен базироваться на следующих принципах:

- сохранение ландшафтного и биологического разнообразия;
- уважение местных культурных традиций, поддержание исторически сложившихся ремесел и промыслов;
- поддержка местного малого и среднего бизнеса;
- производство экологически чистой сельскохозяйственной продукции;
- учет интересов местного населения.

В целях развития туризма и отдыха в национальных парках потребуется создать эффективную инфраструктуру туризма, совершенствуя при этом работу по привлечению посетителей (туристов) на его территорию. Для достижения этой цели необходимо:

- интегрировать систему организации и развития туризма и отдыха в национальном парке в социально-экономическую систему региона;
- создать эффективную систему планирования и регулирования рекреационных нагрузок на природные и историко-культурные объекты национального парка;
- организовать прием и обслуживание посетителей, максимально используя потенциал местного населения и частного предпринимательства;
- организовать подготовку и повышение квалификации специалистов национального парка, занятых в сфере организации туризма.

Развитие туризма в национальных парках должно стать важным направлением экономического развития территории, способствовать повышению занятости местного населения и улучшению его жизненного уровня. Необходимо поддерживать и развивать инициативы местных жителей и организаций по развитию туристской инфраструктуры.

Заинтересованность региональных и местных органов власти в развитии туризма в национальных парках должна основываться на понимании того, что через национальные парки представляется возможность реально обеспечить права граждан на отдых, создать систему экологического воспитания и образования. Развитие туристской инфраструктуры национального парка будет способствовать созданию новых рабочих мест, увеличению доходов регионального и местного бюджета и повышению уровня жизни местного населения.

Национальные парки располагают весьма значительными туристскими ресурсами, освоение которых по действующему законодательству невозможно без их ведома и участия. В силу ограниченных финансовых возможностей и недостатка профессионализма национальные парки не всегда способны самостоятельно создать эффективно работающую туристскую инфраструктуру. Поэтому успешность развития туризма в национальном парке, а значит, и удовлетворение всех связанных с ним ожиданий местного населения в большой мере зависят от того, насколько активно и грамотно туризм национального парка будет интегрирован в экономику региона.

Основой процесса такой интеграции должен стать поиск общих интересов между органами государственной власти, местного самоуправления, частным предпринимательством и национальным парком как в коммерческой, так и в природоохранной и социальной сферах. Возможными направлениями такой интеграции могли бы стать:

- информирование органов местного самоуправления и населения прилегающих районов о планах, проектах, программах национального парка по

развитию туризма;

- привлечение к туристской деятельности работающих в регионе специализированных организаций;
- содействие подготовке местных жителей для работы в сфере туризма и отдыха в национальном парке;
- обеспечение устойчивого природопользования.

Особое внимание национальных парков должно уделяться вопросам планирования туризма и отдыха в связи с тем, что неконтролируемое расширение туристской деятельности приводит к нарушениям природной и культурной среды и ухудшению условий жизни местного населения.

Такое планирование может включать в себя:

- инвентаризацию потенциальных объектов туризма (видов флоры и фауны, археологических, исторических, культурных, геологических и других достопримечательностей) в национальных парках;
- оценку возможностей использования природных ресурсов (охотничьих, рыболовных, лечебных и др.) в создании условий для туризма;
- оценку степени уязвимости экосистем и возможных экологических препятствий при развитии туризма;
- выявление целевых категорий посетителей для территории национального парка и определение возможных видов туризма;
- анализ уровня развития инфраструктуры парка и региона;
- разработку планов развития туризма (соответствующих разделов Планов управления) в национальных парках, в которых следует уделить особое внимание вопросам развития туристской инфраструктуры, работы с местным населением, рекламно-информационного и кадрового обеспечения, маркетинга и продвижения туристического продукта;
- разработку системы платежей за посещение территории парка и предоставляемые услуги.

Организация приема и обслуживания посетителей является весьма специфической деятельностью, поэтому национальным паркам необходимо стремиться к максимальному привлечению к ней специализированных организаций, имеющих практический опыт по формированию, продвижению и реализации туристского продукта.

Для каждого вида туристской деятельности должны быть установлены допустимые рекреационные нагрузки, учитывающие природные и историко-культурные особенности используемых участков. Если отмечены факты дигрессии природных комплексов под влиянием рекреации, необходимо снизить существующую нагрузку, в том числе путем перенесения ее части на другие участки, а также принять иные необходимые меры для предотвращения дальнейших негативных последствий и повышения устойчивости территории к рекреационному воздействию.

Порядок и сроки посещения национального парка, допустимое количество посетителей в различные периоды года, приемлемые виды туризма и отдыха для разных функциональных зон, а также правила поведения на территории национального парка определяются его администрацией. Основой для их разработки должны служить Схема организации и развития территории и План управления национального парка.

Очень важно, чтобы посетители национального парка имели возможность получить информацию о порядке и сроках посещения, наличии мест в гостиницах, расположении мест отдыха и ночлега, видах предоставляемых услуг, существующих экскурсионных и туристических маршрутах. Следует стремиться, чтобы эта информация предоставлялась посетителям бесплатно.

Администрация национального парка должна заботиться об обеспечении

безопасности посетителей. Целесообразно с участием турфирм разрабатывать специальные программы по предупреждению несчастных случаев, оказанию медицинской помощи, проведению спасательных операций. Персонал национального парка, участвующий в обслуживании посетителей, должен обладать необходимыми навыками для оказания первой медицинской помощи и иных спасательных мероприятий. Посетителей национальных парков необходимо обеспечить страховыми услугами.

Туризм в национальных парках должен развиваться и функционировать как единая система, с разделением функций между федеральным, региональным и уровнем отдельных национальных парков. Для реализации этой задачи на федеральном уровне целесообразно создание специализированной структуры, занимающейся развитием туризма в системе национальных парков.

К функциям, выполнение которых должно быть делегировано федеральным структурам, относятся:

- разработка системы критериев экологически устойчивого туризма и сертификации туристических маршрутов и услуг для оценки соответствия международным принципам устойчивого туризма;
- обеспечение единого информационного пространства и вовлечение национальных парков в мировую систему развития туризма;
- организация мероприятий по маркетингу, рекламе и продвижению туристского продукта национальных парков в центре и за рубежом;
- создание центра профессиональной переподготовки специалистов для работы в сфере туризма, проведение семинаров и школ на постоянной основе;
- разработка и внедрение единой цивилизованной политики формирования цен на туристические программы и услуги;
- выработка рекомендаций по единым стандартам оформления аншлагов, информационных щитов, оборудования и оформления экологических троп, размещению экспозиций под открытым небом;
- подготовка рекомендаций по оборудованию, оформлению и планированию работы музеев и «визит-центров» национальных парков;
- выработка стандартов стилового решения рекламно-издательской продукции;
- разработка механизмов мониторинга и контроля туризма в целях предотвращения ущерба природным и историко-культурным комплексам и объектам.

В свою очередь региональные ассоциации национальных парков и заповедников могут выступать в роли организаций, координирующих развитие туризма в регионах. В их компетенцию могут входить следующие функции:

- координация маршрутов и туров, включающих несколько национальных парков и заповедников региона;
- развитие природного туризма внутри региона, реклама, маркетинг туристических возможностей особо охраняемых природных территорий на региональном уровне;
- формирование единой политики ценообразования на туристические программы и услуги;
- выработка типовых документов для оформления отношений с туроператорами и иными региональными коммерческими структурами.
- организация и проведение семинаров и иных мероприятий по обучению и повышению профессиональной квалификации работников соответствующего профиля.

4.6. НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКАХ

Научно-исследовательская деятельность в национальных парках направлена на информационное обеспечение и повышение научной обоснованности управленческих решений и включает:

научные исследования, направленные на:

- инвентаризацию флоры и фауны, природных и природно-исторических комплексов, уникальных, редких и особо интересных объектов живой и неживой природы, культурно-исторических объектов, а также тематическое картографирование территории национального парка;
- выявление норм состояния природной среды и уровней допустимых воздействий, в первую очередь рекреационных, на природные и историко-культурные комплексы и объекты;
- выявление существующих и потенциальных угроз сохранению природных и историко-культурных комплексов и объектов парка, причин негативных тенденций в их динамике, прогноз их возможных последствий;
- разработку и совершенствование методов охраны, регулирования и восстановления природных и историко-культурных комплексов и объектов и их отдельных компонентов, методов мониторинга, экологического просвещения;
- изучение уникальных и редких, малоизученных природных и историко-культурных объектов (редких видов растений и животных, археологических памятников и т.д.).

Мониторинг состояния природных и историко-культурных комплексов и объектов для информационного обеспечения оперативного управления и планирования деятельности национального парка, в частности для оценки и прогноза экологической обстановки на территории парка и в регионе, а также выявления закономерностей естественной динамики природных экосистем. Приоритетным направлением мониторинга являются наблюдения за состоянием:

- биоразнообразия и качественного состава биоты (флоры и фауны), в первую очередь позвоночных животных и сосудистых растений;
- популяций редких видов растений и животных, включенных в Красную книгу России, региональные Красные книги или региональные списки особо охраняемых видов, а также популяций охотничье-промысловых животных и прочих видов, имеющих хозяйственную и (или) социальную значимость;
- уникальных, редких и особо уязвимых объектов живой и неживой природы (колониальных поселений птиц и млекопитающих, карстовых, вулканических проявлений, ледников, термальных и минеральных источников и т.д.);
- наземных и водных экосистем, эталонных для физико-географического региона, в котором расположен национальный парк, и определяющих его природную специфику и (или) эстетическую ценность;
- комплексов и объектов, обладающих наибольшей природоохранной, исторической и (или) культурной ценностью.

Научно-исследовательская деятельность национального парка осуществляется на основе долгосрочной Программы НИР, разрабатываемой парком с привлечением сторонних экспертов – специалистов научно-исследовательских учреждений и ВУЗов и утверждаемой в федеральном органе, в ведении которого находится национальный парк.

Составляющими частями Программы НИР являются: программа инвентаризации, программа научно-исследовательских работ и программа мониторинга.

На основании Программы НИР составляются годовые планы научно-исследовательских работ и график работ по ведению мониторинга, согласованные с иными видами деятельности национального парка – охраной территории, туризмом, экологическим просвещением – и учитывающие их потребности в определенной научной информации. Основанием для включения в План НИР тех или иных работ,

необходимых для научного обеспечения какого-либо вида деятельности, могут служить заявки руководителей соответствующих подразделений национального парка.

Научные исследования и мониторинг состояния природных и историко-культурных объектов национального парка выполняются:

штатными сотрудниками научных отделов и лабораторий национальных парков;

научно-исследовательскими учреждениями и учебными заведениями на договорных началах по общим с национальным парком программам;

научно-исследовательскими учреждениями, высшими учебными заведениями, другими организациями научного профиля, а также отдельными лицами по индивидуальным программам на основании договоров о сотрудничестве с национальным парком при обязательном требовании предоставления ему результатов работ.

Кроме того, к сбору информации по программам научных исследований и мониторинга должны привлекаться инспектора охраны и специалисты и технические работники других (помимо научных) подразделений парка, а также любители из числа местных жителей и посетителей парка.

Основной приоритетной задачей научных подразделений парка (отделов, лабораторий) является обеспечение ведения мониторинга. В отношении же проведения научных исследований, в том числе и инвентаризационных работ, национальный парк выступает более как координирующий орган, привлекающий для этого на определенный период сторонних специалистов.

Для обеспечения научно-исследовательской деятельности национальных парков и планомерного внедрения научных подходов к управлению ими должны быть решены следующие задачи:

1. Инвентаризация природных и историко-культурных объектов, включающая:

составление кадастра биоты, сообществ и экосистем, ландшафтов, уникальных редких и особо интересных объектов живой и неживой природы, археологических, архитектурных, историко-культурных и других особо ценных объектов;

тематическое картографирование (ландшафтное, геоботаническое и т.д.) и картографирование территорий (участков) с разным режимом охраны и пользования природным ресурсом.

2. Выявление приоритетных направлений и объектов мониторинга и научных исследований, базирующихся на общих приоритетах (виды, занесенные в Красную книгу, уникальные природные и исторические объекты и явления, оказывающие наиболее значимые воздействия на состояние природных комплексов и т.д.), природной и историко-культурной специфике территории парка и его конкретных потребностей для охраны и управления.

3. Разработка системы комплексного мониторинга за состоянием природной среды и историко-культурных объектов парка, включающей программы наблюдений за отдельными объектами и явлениями, а также методы оценки и прогноза их состояния.

4. Создание эффективной системы хранения и управления данными на базе компьютерных технологий.

Ядро подобной системы должен составлять комплекс, включающий геоинформационную систему парка и связанные с ней тематические базы данных, получаемых в ходе инвентаризации и мониторинга. Помимо этого необходимо создание комплекса вспомогательных баз данных и электронных архивов (библиография, электронные фото- и видеоматериалы).

Обязательными элементами системы должны быть встроенные методы экспресс-анализа данных и функции автоматической генерации стандартных отчетов для оперативного получения информации, необходимой для принятия управленческих решений.

5. Разработка и внедрение системы принятия управленческих решений, подразумевающей обязательное использование научной информации, получаемой в ходе мониторинга и научных исследований, в организации всех видов деятельности на территории парка, а также системы запросов на необходимую информацию от руководства и отделов национального парка.

6. Оптимизация штатов и структуры научного отдела национального парка с учетом реальных потребностей в постоянных специалистах и возможностей выполнения тех или иных работ временными сотрудниками по индивидуальным договорам (контрактам) различной продолжительности или сотрудниками иных учреждений по договорам о творческом сотрудничестве, совместным проектам и т.д.

7. Разработка программы повышения квалификации (как непрерывной, так и в виде отдельных курсов) для всех сотрудников НП, в особенности обучение инспекторов охраны основам мониторинга и методам сбора данных.

8. Создание необходимой инфраструктуры и материально-технической базы для осуществления мониторинга и научных исследований, включая обеспечение транспортом и помещениями, организацию и оборудование стационарных объектов мониторинга (пробных площадей, постоянных маршрутов, наблюдательных пунктов и т.д.), обеспечение офисным и лабораторным оборудованием с учетом регулярных потребностей НП и возможностей использования соответствующей материально-технической базы иных учреждений и организаций в ходе совместных или договорных работ.

9. Развитие научного сотрудничества и творческих связей с российскими и зарубежными организациями в области обеспечения мониторинга и научных исследований на территории НП. Установление постоянного партнерства с научно-исследовательскими учреждениями и высшими учебными заведениями в определенных областях научно-исследовательской деятельности – проведении долговременных научных исследований и осуществлении отдельных видов мониторинга, требующих специальных методов.

10. Разработка и внедрение программы использования добровольческой помощи (школьники, студенты, посетители), а также участия местных жителей в сборе научных данных и развитии и поддержании инфраструктуры мониторинга и научных исследований.

4.7. ЭКОЛОГО-ПРОСВЕТИТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Эколого-просветительская деятельность относится к основным задачам национальных парков. Располагая необходимым интеллектуальным, природным и историко-культурным потенциалом, национальные парки призваны:

- обеспечить поддержку населением идей сохранения природного и культурного наследия национальных парков, сформировать правильное понимание обществом роли охраняемых природных территорий в деле сохранения национального достояния;
- способствовать формированию экологического сознания и развитию экологической культуры населения;

Эколого-просветительская работа в национальных парках должна вписываться в систему дополнительного экологического образования и играть заметную роль в формировании экологической культуры населения. Работа по экологическому просвещению станет эффективней, если национальный парк при ее организации задействует весь свой природный и историко-культурный потенциал, будет опираться на местные традиции, способствуя их сохранению или

возрождению, вовлечет в работу по охране природного и культурного наследия местных жителей и в первую очередь школьников.

Подразделения национального парка, осуществляющие эту деятельность, должны использовать многолетний природоохранный и научный опыт всей системы особо охраняемых природных территорий, стать организаторами и методическими центрами по работе с местным населением и посетителями, а также своеобразными пресс-центрами, распространяющими информацию о деятельности и достижениях парка.

Так же как и другие виды деятельности, экологическое просвещение должно планироваться в процессе разработки Планов управления. В ходе его разработки целесообразно проработать вопросы:

- организации профессиональной подготовки специалистов эколого-просветительских отделов национальных парков, а также обучения сотрудников иных структурных подразделений формам и методам работы с населением, уделяя особое внимание освоению навыков общения с людьми и знанию социально-психологических закономерностей этой работы;
- разработки конкретных эколого-просветительских программ, ориентированных на различные слои населения;
- усиления интеллектуального потенциала национального парка за счет привлечения профессиональных педагогов, специалистов творческих профессий и ученых биологического профиля;
- оборудования экологических троп, строительства музеев и визит-центров, создания в них экспозиций с использованием современных технологий, методов и приемов, позволяющих посетителям не только получить информацию, но и эмоционально ощутить значимость сохранения природного и культурного наследия, понимания роли национальных парков в этом процессе;
- формирования единого стиля в рекламно-издательской и оформительской сферах деятельности национального парка;
- активизации рекламно-информационной деятельности, привлекающей внимание российских и зарубежных граждан к национальным паркам;
- создания музеев природы, демонстрирующих ценность охраняемых природных комплексов или отдельных природных объектов, а также исторических музеев, знакомящих с историей края, бытом местных жителей, народными традициями;
- формирования стационарных и передвижных рекламно-информационных экспозиций (фотовыставки, выставки детского творчества, народных художников, возрожденных ремесел, иных культурных ценностей, сохраняемых национальным парком).

4.8. СТРУКТУРА И ШТАТЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА

Эффективность управления во всех сферах деятельности национального парка во многом будет зависеть от того, насколько его структура адаптирована к решению стоящих перед ним задач, предусмотренных Планом управления, а сам парк располагает кадрами необходимой специализации и квалификации.

Структура национального парка должна быть достаточно гибкой и своевременно реагировать на меняющиеся условия. Особенно это актуально в настоящее время, когда парки испытывают недостаток финансирования. Несмотря на различия в природных особенностях и размерах, национальные парки выполняют одинаковые задачи и их штатные структуры имеют много общего.

Структура и штатная численность каждого национального парка определяются индивидуально, с учетом размера, конфигурации и степени доступности территории парка, масштабом ее посещаемости и уровнем развития туризма, размещением и количеством особо ценных объектов, историческими и

социально-экономическими особенностями парка и региона, в котором он находится. Обоснование динамики и развития структуры и штатов национальных парков должны предусматриваться их Планами управления.

Персонал национального парка должен обладать достаточной квалификацией в сфере основной деятельности и, кроме того, иметь навыки общения с посетителями и обладать необходимой коммуникабельностью. Следует особо поощрять специалистов, обладающих высокой квалификацией одновременно в нескольких сферах деятельности.

Необходимо создать условия, чтобы новые сотрудники имели возможность стажировки у более опытных, а при недостатке квалификации проходили соответствующую переподготовку. Наиболее эффективной является подготовка по индивидуальным программам обучения, разработанным с учетом персональных навыков обучаемых и занимаемых должностей. Большая часть персональных программ обучения должна представлять собой сочетание элементов общего и специализированного обучения.

Наиболее целесообразна модульная структура обучающей программы, когда каждый ее модуль посвящен одной какой-либо сфере деятельности. Модульный подход означает, что одна программа в состоянии охватить основные потребности в обучении персонала национального парка путем выбора модулей в соответствии со сферой их деятельности (например, государственные инспекторы по охране должны пройти модули по правилам оформления документов на выявленные нарушения, тактике оперативной работы, обращению с оружием и т.д., в то время как специалисты по управлению ресурсами пройдут обучение по основам экологии, систематике растений и животных и т.д.).

Важнейшим условием совершенствования работы с персоналом национальных парков является формирование корпоративной культуры, под которой в современном менеджменте понимают набор базовых ценностей, убеждений, негласных соглашений и норм, разделяемых всеми членами организации. Осознание таких традиций позволяет персоналу национального парка правильно мыслить, чувствовать и понимать окружающих, что в свою очередь обеспечивает своевременность принятия оптимальных для конкретной ситуации решений. Корпоративная культура должна иметь способность адаптации к постоянно изменяющимся условиям. Это становится возможным, когда именно руководители выступают инициаторами перемен, даже если они связаны с некоторым риском, и всячески поддерживают инициативу отдельных специалистов, стремящихся к благотворным переменам.

Непременным условием формирования корпоративной культуры являются искренность, отсутствие фальши в словах и делах. Формирование корпоративной культуры – достаточно сложный процесс, над которым необходимо работать, начиная с наиболее простых и очевидных элементов, таких, как, например, коллективное празднование ежегодных профессиональных праздников.

4.9. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ

В соответствии с действующим законодательством национальные парки, как государственные учреждения, финансируются за счет средств федерального бюджета.

Учитывая, что только должное государственное финансирование позволяет национальным паркам успешно и в полном объеме выполнять возложенные на них функции, в число приоритетных задач по управлению национальными парками должны быть включены организационные мероприятия по пересмотру базовых показателей бюджетного финансирования национальных парков в сторону их существенного увеличения. При этом потребности ежегодного

финансирования национальных парков по ключевым направлениям их деятельности должны определяться на основе разработанных и утвержденных в установленном порядке Планов управления.

Объективные экономические трудности не позволяют рассчитывать на возможность обеспечения всех расходов национальных парков лишь за счет федерального бюджета. Поэтому необходимо расширять возможности финансового обеспечения национальных парков за счет иных источников, в том числе формируя на региональном и муниципальном уровнях систему целевой поддержки национальных парков за счет государственных и муниципальных бюджетов и внебюджетных фондов. Отдельное внимание следует уделить вопросам проработки и реализации всех вариантов получения национальными парками различных налоговых льгот, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации. Также следует развивать практику и шире использовать имеющийся позитивный опыт по получению национальными парками безвозмездной финансовой помощи со стороны отечественных коммерческих структур, в том числе путем создания и развития соответствующих благотворительных фондов на региональном и общероссийском уровнях. Представляется целесообразным расширять участие национальных парков в реализации некоммерческих природоохранных проектов, финансируемых крупными зарубежными донорами.

Кроме того, действующее законодательство позволяет национальным паркам иметь дополнительные источники финансирования за счет собственной деятельности. Являясь некоммерческими организациями, они могут осуществлять предпринимательскую деятельность, но только если это служит и соответствует целям, ради которых национальные парки созданы. К числу вышеупомянутых средств, формируемых национальными парками, относятся:

- средства, получаемые в качестве арендной платы от юридических и физических лиц за использование земельных участков и иных объектов недвижимости парка в целях обеспечения туризма и отдыха;
- средства от реализации товаров, выполнения платных работ и услуг в рамках просветительской, рекреационной, научной, рекламно-издательской и иной деятельности национальных парков, допускаемой действующим законодательством;
- суммы административных штрафов и других платежей, взыскиваемых администрацией парка с нарушителей природоохранительного законодательства.

Большое значение имеет распространение в системе национальных парков позитивного опыта выполнения платных услуг, а также иных форм получения собственных средств.

СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПАРКАМИ РОССИИ

Выпускающий редактор *А. В. Щербаков*

Корректор *А. И. Киселева*

Верстка *А. В. Назаровой*

Налоговая льгота — общероссийский классификатор продукции ОК-005,
том 2; 953000 — книги, брошюры.

Издательская лицензия ИД № 00421 от 10.11.1999 г.

Подписано в печать 29.07.2002 г. Формат 60 × 84 1/8.

Гарнитура «AGOpusHighResolution». Бумага офсетная № 1. Печать офсетная.

Уч.- изд. л. 4,8. Усл. печ. л. 4,7. Тираж 1000 экз. Заказ 338.

Благотворительный фонд «Центр охраны дикой природы».

Россия, 117312, Москва, ул. Вавилова, д. 41, офис 2.

Тел./факс: (095) 124-71-78.

E-mail: biodivers@biodiversity.ru

Интернет-сайт: www.biodiversity.ru

Отпечатано в издательско-полиграфическом комплексе «Сервис».

390039, г. Рязань, ул. Интернациональная, д. 1г.

Тел.: (0912) 27-87-02.